

## РОЗДІЛ 6

# ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 330.15

Кобзар О. М.

Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку  
Національної академії наук України»

### ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ

У статті досліджено особливості системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища Польщі. Визначено основні тенденції та проблеми процесу формування екологічної політики Польщі відповідно до вимог ЄС. Розроблено рекомендації щодо формування екологічної політики України в умовах подальшого поглиблення процесу децентралізації та вибраного курсу на євроінтеграцію на основі досвіду Польщі.

**Ключові слова:** екологічна політика, механізми реалізації, система управління.

**Постановка проблеми.** Сьогодні досвід країн-членів Європейського Союзу щодо формування екологічної політики є актуальним для України як стосовно імплементації вимог та цілей ЄС, так і в контексті запровадження у вітчизняну практику механізмів реалізації завдань Стратегії державної екологічної політики України до 2020 року [1]. Також важливо, що цей досвід демонструє постійне удосконалення зазначених механізмів відповідно до політичних, економічних і соціальних змін у суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові засади формування екологічної політики досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як, зокрема, Б.В. Буркинський, О.О. Веклич, В.С. Кравців, М.Н. Лук'янчиков, Л.Г. Мельник, І.М. Потравний, О.В. Прокопенко, О.В. Рюміна, І.М. Ситнякевич, Ю.Ю. Туниця, С.К. Харічков, М.А. Хвесик, Є.В. Хлобистов.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Відзначаючи наукову цінність результатів досліджень названих вчених, зауважуємо, що подальший розвиток децентралізації та реалізація євроінтеграційного курсу обумовлюють необхідність поглиблення теоретичних досліджень у сфері формування екологічної політики України та механізмів її реалізації.

**Мета статті** полягає в розробці рекомендацій щодо формування екологічної політики України та механізмів її реалізації в контексті поглиблення децентралізації та інтеграції до європейських структур на основі досвіду Польщі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Характерною рисою сьогодення будь-якої країни є постійні політичні, економічні та соціальні зміни. Відповідно, змінюються стилі менеджменту у прийнятті рішень щодо охорони навколишнього природного середовища [2, с. 101]: формування національного екологічного законодавства «згори вниз» (1970–1985 роки); початкові спроби залучення власників та керівників до розробки і виконання екологічних програм (1985–1989 роки); надання більшої автономії регіональним властям і приватним компаніям (1980–1999 роки); узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів на національному та міжнародному рівнях; розвиток нових підходів до об'єднання цілей та інтересів, зокрема на регіональному рівні (з 2000 року).

Зазначені зміни тією чи іншою мірою знайшли своє відображення в екологічній політиці Польщі. Необхідно зауважити, що загальна схема формування та реалізації національної екологічної політики включає п'ять основних рівнів [3, с. 17], а саме політичний, законодавчий, інституційний, інструментальний та функціональний. Особливої уваги у сфері охорони навколишнього середовища Польщі заслуговують зміни, що відбулися останнім часом на політичному, законодавчому та інституційному рівнях (табл. 1).

Сьогодні одним із пріоритетів екологічної політики вважається «інтеграція в систему програмування, планування та проектування як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях» [5, с. 9]. Так, з 1990-х років екологічне планування Польщі відбувалося шляхом формування та реалізації Національних екологічних політик терміном на чотири роки. У 2009 році урядом Польщі було прийнято нормативно-правовий документ «Принципи національної системи управління розвитком». Зазначений документ передбачав суттєву реформу моделі планування на національному рівні, оскільки попередні національні екологічні політики піддавалися критиці за декларативний характер, відсутність кількісних показників, адекватного аналізу витрат та вигід, аналізу вартості бездіяльності тощо.

Нова модель включає три всеохоплюючі стратегії розвитку, а саме довгострокову (до 2030 року); середньострокову (до 2020 року); Національну концепцію просторового розвитку (до 2030 року). Зазначені стратегії було доповнено обмеженою кількістю тематичних стратегій. Таких стратегій, відповідно до Плану оптимізації стратегій розвитку, дев'ять, а однією з них є стратегія енергетичної безпеки та навколишнього природного середовища.

Реформа спрямована на підвищення рівня ефективності планування та реалізації його завдань. Уряд Польщі вважає, що таке обмеження документів сприятиме успішній інтеграції екологічної політики до інших секторальних політик, знаходженню компромісів між ними, встановленню більш чітких та конкретних цілей. Водночас такі реформи вимагатимуть інтенсифікації процесів моніторингу результатів та звітності про досягнутий прогрес.

## Проблеми екологічної політики Польщі

Рівень системи управління у сфері охорони навколишнього середовища	Проблеми	Вирішення
Політичний	– низький рівень інтеграції екологічної політики в інші секторальні політики; – низький рівень ефективності планування та реалізації його завдань (зокрема, відсутність чітких та конкретних цілей, декларативний характер)	оптимізація моделі планування на національному рівні
	– складна з точки зору координації чотириохрівнева система планування та звітності	спрощення системи субнаціонального планування та звітності до двох рівнів
Законодавчий	– розширення та ускладнення правової системи, пов'язане зі вступом в ЄС, та, відповідно, збільшення адміністративного навантаження	удосконалення процедур законотворення, оптимізація та спрощення чинного законодавства
Інституційний	– неефективність чинного адміністративно-територіального устрою	зміна кількості адміністративних одиниць на різних рівнях у 1999 році
	– неефективність чинної адміністративної системи державного управління	децентралізація
	– необхідність узгодження зростаючого обсягу екологічних обов'язків, пов'язаних зі вступом в ЄС, та принципів самоврядування й участі громадськості в процесі прийняття рішень	посилення вертикальної та горизонтальної координації під час розроблення документів та прийняття рішень, зокрема шляхом запровадження механізмів офіційних міжвідомчих консультацій та діалогу із зацікавленими сторонами; запровадження мережі природоохоронних агентств «Партнерство: навколишнє середовище для розвитку» для реалізації національних цілей на регіональному рівні

Джерело: складено автором за джерелом [4]

На всіх субнаціональних рівнях відповідні управлінські структури мають створювати власні плани охорони навколишнього природного середовища, узгоджені зі встановленими в національних планах цілями та завданнями. Спочатку система планування складалася з чотирьох рівнів. Плани гмін та повітів мали бути узгоджені з вищими рівнями. Оскільки така система виявилася досить складною для координації, сьогодні залишилося лише два рівні.

Відповідно до загальноєвропейських підходів процес наближення (апроксимації) включає три стадії, а саме транспозицію, імплементацію та забезпечення дотримання (повне впровадження або технічна імплементація). Транспозиція передбачає нормативно-правове приведення законодавства країни у відповідність до вимог права ЄС [6, с. 6], а під імплементацією розуміють практичне впровадження транспонованих вимог і стандартів ЄС.

Приведення екологічного законодавства у повну відповідність до вимог Європейського Союзу є постійним процесом, який триває у Польщі і сьогодні. Вступ Польщі до ЄС, що супроводжувався формуванням Співтовариством нових вимог, сприяв суттєвому розширенню національного законодавства. У сфері управління навколишнім природним середовищем за останнє десятиліття було ухвалено більше двадцяти законів та близько ста інших нормативних актів. Зокрема, положення Закону про відходи 2012 року уточнені та доповнені вісьмома нормативно-правовими актами, які регулюють окремі аспекти поводження з відходами. Такі процеси призвели до ускладнення правової системи та, відповідно, збільшення адміністративного навантаження як загалом, так і в природоохоронній сфері.

У зв'язку з вищезазначеним з 2010 року в Польщі запроваджено урядову програму удосконалення процедур законотворення та оптимізації, а також спрощення чинного законодавства.

Особливу увагу в ній приділено нормативним актам, положення яких перешкоджають розвитку підприємництва.

Процес апроксимації національного екологічного законодавства Польщі до екологічних вимог ЄС супроводжувався низкою порушень, пов'язаних як з неналежною імплементацією, так і з недотриманням визначених законодавством вимог. Зокрема, це стосувалося забруднення вод нітратами, екологічних наслідків проектів в районах «Природа – 2000», утилізації транспортних засобів після закінчення терміну їх експлуатації. Крім того, деякі з рамкових законів так і не отримали практичного запровадження.

Окремої уваги заслуговує процес децентралізації, який охоплює всі рівні системи управління у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема політичний, законодавчий, інституційний.

Субнаціональна система адміністративного управління Польщі зазнала суттєвих змін в 1999 році. Кількість воєводств скоротилась із 49 до 16, водночас були створені нові органи самоврядування. Реформа передбачала децентралізацію політики і прийняття рішень та покращення функціонування субнаціональних урядів. Законом про охорону навколишнього середовища 2001 року було впроваджено децентралізацію природоохоронних обов'язків, а також визначено повноваження щодо регулювання, моніторингу, інспекцій та забезпечення дотримання на кожному адміністративному рівні.

Приєднання Польщі до ЄС в 2004 році і пов'язане з цим розширення екологічних вимог визначили серйозні завдання щодо ефективності функціонування системи охорони навколишнього природного середовища на різних рівнях управління. Зростаючий обсяг встановлених на національному рівні зобов'язань, зокрема в галузі планування, контролю та звітності, вимагав належного узгодження відповідно до принципів самоврядування та участі громадськості в про-

цесі прийняття рішень. Всі ці фактори підвищили складність системи і необхідність ефективної співпраці як по горизонталі, так і по вертикалі.

З метою вирішення зазначеної проблеми уряд Польщі запровадив механізми офіційних міжвідомчих консультацій та діалогу із зацікавленими сторонами під час розроблення державної екологічної політики та нормативно-правових документів щодо охорони довкілля. Зокрема, всі проекти Національних екологічних політик Польщі, розроблені Міністерством охорони навколишнього природного середовища, були предметом численних коментарів інших міністерств.

Нині лише в деяких окремих випадках розробка екологічно взаємопов'язаних міжсекторальних стратегій покладається на спеціалізовані міжміністерські координаційні органи. Прикладом може бути створення Міжвідомчого комітету з реалізації енергетичної політики до 2030 року. На робочому рівні міжміністерська співпраця іноді здійснюється через керівні комітети за конкретними темами і робочими групами, які здебільшого координують виконання директив Європейського Союзу.

Під час прийняття тих чи інших управлінських рішень міністр охорони навколишнього природного середовища проводить консультації з незалежними органами, до складу яких входять відомі вчені та експерти, представники громадськості тощо. Зокрема, під час підготовки вступу до Європейського Союзу особливо активну роль відіграли такі організації, як, зокрема, Державна рада з охорони навколишнього середовища, Рада лісового господарства.

Реалізації національних цілей на регіональному рівні сприяє мережа природоохоронних агентств «Партнерство: навколишнє середовище для розвитку». До її складу входять представники Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства інфраструктури та розвитку, Головного та Регіональних управлінь з охорони навколишнього середовища, а також регіональних органів влади тощо.

Мережа має сім робочих груп і проводить регулярні пленарні засідання. З моменту створення у 2010 році мережею реалізовано низку проектів, зокрема розроблено узгоджені методології та керівні вказівки для регіонального планування і управління фондами ЄС; проведено аналіз діяльності регіональних підприємств з переробки відходів; досліджено адміністративні завдання місцевих органів влади; підготовлено посібник з процедурних аспектів ОВНС; організовано ознайомчі поїздки до інших країн ЄС. Надалі урядом планується інтенсифікація діяльності та розширення сфери охоплення мережі природоохоронних агентств «Партнерство: навколишнє середовище для розвитку», зокрема залучення її до заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату, просторового планування, забезпечення дотримання законодавства, створення додаткових можливостей для обміну досвідом та підтримки регіонів з низьким потенціалом.

Інституційні механізми особливо складні у водному секторі. На центральному державному рівні діє Національний орган управління водними ресурсами, який відповідає за координацію і підготовку планів управління річковими басейнами. Хоча 97% території Польщі охоплюють басейни двох річок, у країні існують сім Регіональних рад з управління водними ресурсами, які відповідають за управління водними ресурсами у своїх регі-

онах. Крім того, в управлінні водними ресурсами важливу роль відіграє ще низка установ. Незважаючи на тривалі дискусії, питання уточнення та впорядкування інституційних механізмів управління водними ресурсами нині залишається невирішеним.

Оскільки одним з ключових чинників реалізації будь-якої політики є наявність відповідного обсягу коштів, надзвичайно важливою для Польщі була фінансова підтримка імплементації європейських екологічних засад за рахунок надходжень з відповідних фондів ЄС. Упродовж 2007–2013 років такі надходження становили 6,1 млрд. євро. На період 2014–2020 років очікується надходження ще 4,5 млрд. євро [4, с. 47].

Необхідно зауважити, що процес децентралізації щодо повноважень не супроводжувався відповідним рівнем фіскальної децентралізації, тому стосовно реалізації не підтриманих ціленим фінансуванням ЄС програм регіони залишилися залежними від субсидій центрального уряду. Хоча регіональні та місцеві органи влади отримали обмежене право встановлювати податки, всі три субнаціональні рівні скаржаться на те, що збільшення обсягу зобов'язань та більш жорсткі вимоги, що випливають з правил ЄС, не забезпечуються достатніми фінансовими засобами для виконання.

**Висновки.** Незважаючи на досить успішний попередній досвід у сфері управління природокористуванням, апроксимація екологічного законодавства Європейського Союзу стала для уряду Польщі серйозним випробуванням, яке триває і сьогодні. Для України такий досвід є цікавим з точки зору прогнозування та попередження можливих проблем і, відповідно, пошуку та формування гнучких механізмів реалізації завдань власної екологічної політики. У зв'язку із зазначеним під час подальшої реалізації національної екологічної політики України необхідно враховувати такі:

- в процесі планування управління природокористуванням необхідно визначити таку оптимальну модель, яка б забезпечувала високий рівень інтеграції конкретних кількісних та якісних цілей екологічної політики як по горизонталі (до всіх секторальних політик), так і по вертикалі (на всіх рівнях влади), а водночас не переобтяжувала саму систему управління;

- під час планування розвитку національного екологічного законодавства відповідно до вимог апроксимації до екологічного законодавства Європейського Союзу необхідно запроваджувати програми удосконалення процедур законотворення, доцільного обмеження обсягу нових нормативно-правових документів та ускладнення правової системи з метою запобігання зниженню ефективності управління, адміністративному перевантаженню та невиправданним фінансовим витратам;

- в контексті необхідності узгодження зростаючого обсягу екологічних обов'язків із принципами самоврядування та участі громадськості в процесі прийняття рішень актуальними напрямками розвитку системи управління охороною навколишнього природного середовища є запровадження нових механізмів горизонтальної та вертикальної координації, зокрема шляхом проведення офіційних міжвідомчих консультацій; діалогу із зацікавленими сторонами; створення мереж природоохоронних агентств для сприяння реалізації національних цілей на субнаціональних рівнях тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України // Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2818-17>.
2. Князева Т.В. Міжнародна екологічна політика: теорія, методологія, сценарії розвитку: монографія. Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2014. 384 с.
3. Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля: посібник. Київ, 2013. 168 с. URL: <http://www.greenmind.com.ua/images/meropriyatiya/EC-LEG-Textbook-UA.pdf>.
4. OECD Environmental performance reviews: Poland 2015 / OECD, 2015. 204 с. URL: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2015>.
5. Алимов О.М., Бистрякова І.К., Веклич О.О. та ін. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / за наук. ред. М.А. Хвесика, С.О. Лизуна. Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. 64 с. URL: [http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni\\_napryamku\\_pryrodokorystuvannya\\_new.pdf](http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni_napryamku_pryrodokorystuvannya_new.pdf).
6. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2015. 112 с. URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/draft\\_NAS\\_FEB2015.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf).

**Кобзарь Е. М.**

Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины»

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ОПЫТА ПОЛЬШИ**

**Резюме**

В статье исследованы особенности системы управления в сфере охраны окружающей природной среды Польши. Определены основные тенденции и проблемы процесса формирования экологической политики Польши в соответствии с требованиями ЕС. Разработаны рекомендации по формированию экологической политики Украины в условиях дальнейшего углубления процесса децентрализации и выбранного курса на евроинтеграцию на основе опыта Польши.

**Ключевые слова:** экологическая политика, механизмы реализации, система управления.

**Kobzar O. M.**

Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine"

**FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE EXPERIENCE OF POLAND**

**Summary**

The features of the management system in the sphere of environmental protection in Poland are studied in the article. The main trends and problems of the process of forming the environmental policy of Poland in accordance with EU requirements are determined. Recommendations on the formation of Ukraine's environmental policy in the context of further deepening the process of decentralization and the chosen course for European integration based on the experience of Poland are developed.

**Key words:** environmental policy, implementation mechanisms, management system.