



Імплементація положень Конвенцій Ріо в національну політику сталого розвитку: еколого-економічні прогалини регуляторної діяльності

Хлобистов Є. В., доктор економічних наук, завідувач відділом економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України (м. Київ)

НАЦІОНАЛЬНА політика сталого розвитку за умов поглиблення кризових соціально-економічних та політичних процесів у суспільстві має такі завдання, як забезпечення ефективності імплементації положень конвенцій Ріо, виявлення наявних регулятивних прогалин та обґрунтування шляхів їх усунення, надання детальних та прозорих рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів центральної виконавчої влади в сфері забезпечення сталого соціально-економічного та екологічно безпечного зростання.

Національну політику сталого розвитку досить ґрунтовно висвітлено, зокрема, у працях О. Алімова, І. Бистрякова, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, З. Герасимчук, Б. Данилишина, Л. Мельника, В. Кравцова, С. Лисовського, Л. Руденко, Г. Рудька, Ю. Туниць, С. Харічкова, М. Хвєсика та ін.

Українські науковці сформували модель сталого розвитку держави, яка складається з таких основних положень: «у центрі уваги мають бути люди та їхнє право на здорове й плідне життя в гармонії з природою; охорона довкілля має стати невіддільним компонентом процесу розвитку; задоволення потреб у розвитку й збереженні навколишнього середовища; розвиток і збереження довкілля має поширюватися не лише на нинішнє, а й майбутні покоління [1, с. 10–11].

Сталий розвиток нашої держави невід’ємно пов’язаний з реалізацією європейського вектора національної політики, з просуванням до вищих технологічних укладів. Як слушно зазначає академік О. М. Алімов, «складні та комплексні завдання глобальної та європейської інтеграції української держави важко вирішити без реалізації відповідних суспільних, технологічних, інституційних та економічних трансформацій, які стануть гарантією цілеорієнтованого динамічного розвитку суспільства загалом. Але при цьому необхідно забезпечити його цілісність, збереження ідентичності, відтворення та розвиток культури, відновлення та піднесення ціннісних орієнтацій, визначення конкретних ідеологічних настанов, істотну зміну політичної та економічної моделі управління державою та керування суспільними процесами тощо» [2, с. 7]. Завдання досягнення сталого розвитку мають насамперед подолати ефект непривабливості суспільства, тобто виправити ситуацію, коли «суспільство, що має досить значні стратегічні запаси різного виду ресурсів, залишається доволі непривабливим», а отже, визначити можливість використання наявних ресурсів «на досягнення сталого розвитку» [4, с. 7].

Нині науковці розглядають досить докладно потенціал сталого розвитку (наприклад, див. [5]), а також макроекономічні засади екологічної політики в регіоні, однак без докладного розроблення індикативних показників та індикаторів [6].

Мета статті полягає у визначенні та обґрунтуванні методичних рекомендацій до еколого-економічного та нормативно-правового вдосконалення регулятивного забезпечення імплементації положень Конвенцій Ріо у національну політику сталого розвитку України.

Конвенція про біорізноманіття була відкрита для підписання на Саміті Землі у Ріо-де-Жанейро у 1992 році та набула чинності у грудні 1993 року. Україна підписала Конвенцію у 1992 році, ратифікувала – у 1994 році. Сторонами Конвенції є 192 країни та Європейський Союз. Сторонами Картахенського протоколу про біобезпеку є 159 країн та Європейський Союз. Секретаріат Конвенції про біорізноманіття та Картахенського протоколу про біобезпеку знаходиться в м. Монреаль (Канада).

У межах стратегічного планування сильною стороною є законодавче закріплення Основних засад державної екологічної політики (стратегії) до 2020 року, поряд з тим слабкою стороною є відсутність плану дій, що враховує кризову ситуацію та скорочення державних видатків на реалізацію політики. В межах технічного регулювання сильною стороною є наявність системи нормативних актів про природно-заповідний фонд (ПЗФ) та кадастрів природних ресурсів, яка може бути адаптована до сучасних вимог, а також наявність юридичного закріплення економічних санкцій до суб’єктів господарювання в разі порушення ними законодавства з охорони навколишнього природного середовища (НПС); розпочато процес імплементації положень Концепції та Нагойського протоколу в національному законодавстві.

Серед слабких сторін імплементаційного просування можна зазначити: неналежний облік екологічного стану територій та об’єктів ПЗФ і недостатня економічна оцінка витрат та поліпшення екологічної ситуації; брак стимулів сталого вико-





ристання біологічного різноманіття у секторальних планах та програмах; неадекватність такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства; відсутність стимулювання здійснення заходів з підтримки біорізноманіття у податковому регулюванні; зволікання зі створенням транскордонних екологічних мереж для збереження біологічного різноманіття.

Другою є Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, вплив якої є більш ніж істотним для розвитку нашої держави. Це – міжнародний правовий документ, прийнятий 9 травня 1992 року в м. Нью-Йорк (США). Набула чинності 21 березня 1994 року. Україна підписала Конвенцію 11 червня 1992 року на Конференції ООН з навколишнього середовища в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія), ратифікувала 29 жовтня 1996 року. Нині сторонами Конвенції є 186 країн. Метою Конвенції і всіх пов'язаних з нею прав, актів є стабілізація концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускає небезпечного впливу на кліматичну систему.

Серед позитивних (сильних) сторін потенціалу всебічної імплементації положень конвенції у національну політику сталого розвитку є такі: наявність Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (2005 р.) та нормативно-правових актів щодо використання механізмів спільного впровадження та торгівлі викидами; наявність та щорічне оновлення національного кадастру антропогенних викидів, створення автоматизованої системи обліку та оброблення інформації про антропогенні викиди та абсорбцію парникових газів (ПГ) (національний реєстр); досвід використання фінансових механізмів згідно з Протоколом; наявність системи екологічних податків, зокрема за викиди в атмосферне повітря забруднюючих шкідливих речовин; співпраця з державами-членами ЄС у рамках двосторонніх угод на міжурядовому та відомчому рівнях.

У той же час слабкі сторони (загрози для ефективної імплементації) знаходяться у площині таких викликів та регулятивних недоліків: відсутність національної стратегії та регіональних планів дій з протидії кліматичним змінам; нерегульованість

на рівні закону виконання вимог Конвенції, наявність у цій сфері лише підзаконних нормативно-правових актів; незавершеність національної системи інвентаризації викидів парникових газів та розподілу дозволів на викиди між підприємствами та галузями промисловості; відсутність економічної оцінки можливостей екологічної модернізації національної економіки; відсутність системи внутрішньої торгівлі викидами; брак стимулюючих заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату; нерівномірність територіального (регіонального) розподілу проектів спільного впровадження.

Третій документ – Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням (прийнята 17 червня 1994 року в Парижі). На сьогоднішній день її сторонами є 194 країни світу. Ця Конвенція є однією з найбільших міжнародних угод природоохоронного спрямування поряд з Конвенцією ООН про біологічне різноманіття та Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату. Це так звані Конвенції Ріо, що були узгоджені під час Всесвітнього саміту зі сталого розвитку, який проходив у 1992 році в місті Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Конвенцією ООН про боротьбу з опустелюванням не стосується процесу утворення чи розширення пустель як таких. Її метою є консолідація світових зусиль для боротьби з різними видами деградації земель під впливом природних та антропогенних чинників.

Визначимо прогалини у регулятивному полі України, що зменшують ефективність політики сталого розвитку.

Прогалини, що послаблюють ефективність галузевої політики

- Відсутність плану дій, що враховує кризову ситуацію та скорочення державних видатків на реалізацію політики.
- Неналежний облік екологічного стану територій та об'єктів, що становлять загрозу навколишньому природному середовищу, та недостатня економічна оцінка витрат на поліпшення екологічної ситуації.
- Неадекватність сучасним викликам законодавства про ведення кадастрів природних ресурсів; незавершеність національної системи інвентаризації викидів парникових газів, створення національного електронного реєстру одиниць викидів та поглинання парникових газів.
- Застарілість норм щодо відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства.
- Відсутність економічного стимулювання раціонального природокористування.
- Недієвість та неефективність процедур надання дозволів на здійснення діяльності, що може зашкодити довкіллю.

Шляхи усунення прогалин

Визначення пріоритетів Плану дій щодо стратегії державної екологічної політики, розроблення норм, що дають можливість адаптувати на національному рівні положення Конвенції до сучасної ситуації з урахуванням можливості державно-приватного партнерства та співробітництва між Україною та Європейським співтовариством.

Нормативне закріплення стимулів інвестиційно-інноваційної діяльності; створення механізму податкового заохочення раціонального природокористування.

Оптимізація фінансування ведення регіональних кадастрів природних ресурсів за рахунок за-





лучення джерел, що не суперечать чинному законодавству.

Розроблення прогнозних та програмних документів економічно-соціального розвитку регіонів з урахуванням комплексного аналізу екологічного стану територій та об'єктів, що становлять загрозу навколишньому середовищу.

Функціонування національного ринку торгівлі скороченням викидів парникових газів.

Створення системи екологічного страхування.

Формування майнової відповідальності за принципом «забруднювач платить», відповідно до якого користувач природного об'єкта (оператор), що заподіює екологічну шкоду або створює реальну загрозу заподіяння такої шкоди, повинен нести витрати на всі необхідні запобіжні або відновні заходи, оцінку екологічної шкоди або ймовірності її заподіяння, відновлення екосистемної цілісності об'єкта.

Позитивні зрушення, що мають стати основою для усунення прогалин:

Розпочато процес імплементації положень Конвенції у національному законодавстві.

Наявність системи нормативних актів досягнення цілей екологічно збалансованого природокористування, яка може бути адаптована до сучасних вимог.

Співпраця з державами-членами ЄС у рамках двосторонніх угод на міжурядовому та відомчому рівнях.

В Україні сформовано систему законодавства, що регулює відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища. Разом з тим, рівень імплементації в національному законодавстві положень зазначених вище конвенцій характеризується як невисокий. Нормативно не визначено мережу стимулів запобігання забрудненню шляхом використання «чистих» технологій, заміни токсичних компонентів. На цей час немає актів, які б поєднували питання охорони земель, атмосферного повітря, вод, поводження з відходами, фізичних чинників впливу (шум, вібрація, запахи), раціонального використання сировини та енергії, а також безпеки виробництва.

Вказаних змін можна досягти шляхом заходів загального та спеціального характеру. Заходи загального характеру спрямовані на зміну системи природоохоронного законодавства в цілому, спеціальні – на вдосконалення конкретних нормативних актів, що входять до цієї системи.

Висновки

Загальні висновки. Наведене вище дає можливість запропонувати конкретні заходи загального та спеціального характеру щодо вдосконалення регулятивної системи забезпечення переходу України на шлях сталого розвитку.

До заходів загального характеру можна віднести: розроблення плану розв'язання нагальних проблем імплементації положень ратифікованих Україною природоохоронних Конвенцій у національному законодавстві; створення кодифікованого законодавчого акту шляхом прийняття Екологічного кодексу або редагування Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який поєднав би питання охорони різних природних об'єктів, зокрема, під час здійснення господарської діяльності, регулювання правил, стандартів, нормативів, дозволів та лімітів, основні засади ринкових механізмів раціонального природокористування; розроблення процедури, регуляції та методичних підходів до запровадження

Стратегічної екологічної оцінки реалізації галузевих, територіальних та об'єктових планів, проектів та програм у межах впровадження положень Ріо у національну політику України.

Пропозиції щодо вдосконалення регулятивної діяльності

По-перше, в межах Конвенції про біологічне різноманіття: Міністерству економічного розвитку та торгівлі України з урахуванням позиції Міністерства екології та природних ресурсів України провести перегляд основних положень Плану дій і визначити пріоритеті його реалізації з урахуванням стимулювання державно-приватного партнерства та поглиблення співробітництва між Україною та Європейським Союзом; розробити процедури, регуляції та методичні підходи до запровадження Стратегічної екологічної оцінки реалізації галузевих, територіальних та об'єктових планів, проектів та програм у межах впровадження положень Ріо у національну політику України.

По-друге, в межах Рамкової конвенції про зміну клімату: провести економічну оцінку сучасних можливостей екологічної модернізації та відновлення економіки на державному та регіональному рівнях; виконати завдання відповідно до Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції про зміну клімату; провести оцінку економічного потенціалу країни щодо активізації торгівлі квотами з урахуванням змін у структурі виробництва внаслідок політичної кризи та військових дій на сході країни; здійснити розрахунок економічних наслідків, пов'язаних з внесенням змін до проектів спільного впровадження у зоні, що постраждала від бойових дій та на тимчасово окупованій території.

По-третє, в межах Конвенції про боротьбу з опустелюванням: підготувати економічне обґрунтування Національної програми збереження ґрунтів; розробити регулятивні процедури запровадження економічного механізму стимулювання зменшення рівня використання еродованих і деградованих земель; на законодавчому рівні запровадити регулярний (раз на 10 років) моніторинг якості й родючості ґрунтів згідно зі статтею 54 Закону України «Про охорону земель».

Наприкінці автор висловлює щирі подяку спільному проекту UNDP/GEF «Інтеграція положень Конвенцій Ріо у національну політику України», в межах якого було підтримано наукове дослідження, часткові результати якого стали основою цієї статті.

Література:

1. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. – 72 с.
2. Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави : монографія / О. М. Алімов, І. М. Лицур, В. В. Микитенко та ін. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 520 с.
3. Капіталізація природних ресурсів : [монографія] / за заг. ред. М. А. Хвесика. – К. : ДУ «ІПСР НАН України», 2014. – 268 с.
4. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин : [колективна монографія] / за заг. ред. М. А. Хвесика. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. – 400 с.
5. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України / О. М. Алімов, В. В. Микитенко, І. М. Лицур та ін. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 88 с.
6. Жарова Л. В. Макроекономічне регулювання природоохоронної діяльності : монографія / Л. В. Жарова – Суми : Університетська книга, 2012. – 296 с.
7. Міжнародне законодавство [Інтернет ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/zakonodavstvo>