

Рудик О.М.

## ***Екологічні програми та стратегії як інструменти регіональної екологічної політики в Україні (на прикладі Автономної Республіки Крим)***

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського,  
м. Сімферополь

**Анотація.** В роботі проведено аналіз державних та регіональних екологічних стратегій та програм Автономній Республіці Крим. Приведені основні законодавчі та нормативні документи, що формують та регулюють регіональну екологічну політику в Україні та Криму. Аналіз розробки та впровадження державних і регіональних екологічних стратегій та програм в АРК в 2000-2012 роках показав їх вкрай неефективне виконання та низьку результативність.

**Ключові слова:** регіональна екологічна політика, державна цільова програма, регіональна екологічна програма, ефективність, громадська оцінка.

### **Вступ**

Загострення екологічної ситуації в Україні та існуюче неефективне управління екологічними відносинами зумовлюють державу та суспільство шукати нові підходи до державної та регіональної екологічної політики, запроваджувати різні механізми економічного та правового забезпечення на національному та регіональному рівні. Логічно, що регіональна екологічна політика є невід'ємною складовою регіональної політики взагалі та національної екологічної політики зокрема.

Е. Б. Аласв визначив регіональну політику як «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану зі взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою» [1]. Регіональна політика має бути спрямована на: створення в усіх регіонах, містах і сільській місцевості, населених пунктах будь-якого масштабу порівнянних умов для життєдіяльності людини, реалізації її можливостей, відтворення робочої сили, праці, побуту, відпочинку; поступового зниження антропо- та техногенного тиску на територію з урахуванням екологічної ємності кожного з регіонів, підтримання або відновлення екологічної рівноваги [2]. Провідні географи України Л. Г. Руденко та І.О. Горленко тлумачать термін «регіональна політика» як багатогранну, кількарівневу діяльність держави, систему різноманітних методів, форм, механізмів і заходів, спрямованих на підвищення рівня розвитку регіонів, соціально-економічну та екологічну його збалансованість, створення в регіонах однаково сприятливих умов для господарювання та якісного життя населення [3].

З іншого боку, екологічна політика – це цілеспрямована діяльність суб'єктів суспільства, органів державної влади і управління, яка направлена на впровадження заходів щодо забезпечення якості довкілля, відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки регіонів і держави в цілому. Вона спрямована на забезпечення конституційного права людей на безпечне для життя і здоров'я довкілля. В цьому розумінні регіональну екологічну політику можна визначити як екологічну політику, що відповідає інтересам та повноваженням окремого регіону з врахуванням національних екологічних цілей. Регіональна екологічна політика повинна підтримуватися на національному рівні через розробку національних стратегій, програм і планів, інтеграцію природоохоронних вимог в усі сектори суспільства, економіки і безпеки.

На сьогодні регіональна екологічна політика України формується, реалізується та фінансується на базі державних та регіональних цільових програм. Тому **метою статті** є аналіз впровадження державних та регіональних екологічних стратегій та програм в Автономній Республіці Крим як інструментів формування регіональної екологічної політики України.

Регіональною екологічною політикою, розробкою її теорії та методології, інструментів впровадження, оцінкою її ефективності в Україні займається широкий круг вчених в галузі

правознавства, державного управління, економіки, геополітики та політології, територіального планування, географії та екології. В першу чергу відмітимо численні роботи вітчизняних науковців-економістів (О.Ф. Балацького, Б.М. Данилишина, М.І.Долішнього, С.І. Дорогунцова, В.С. Кравціва, Л.Г. Мельника, Є.В.Хлобистова та ін.), юристів (В.І. Андрейцева, Н.Р. Малишевої, В.І. Олещенка, Ю.С. Шемшученка та ін.), планувальників та географів (М.В. Багорова, Г.В. Балабанова, Ю.М. Білоконя, Л.Г. Руденка, І.О. Горленко, Г.П. Підгрушного, О.Г. Топчієва та ін.), та політологів і соціологів (Е.А. Афоніна, О.А. Васюти, Ю.М. Пахомова, О.Г. Стегнія та ін.). Потребує особливої уваги досвід і самих державних та регіональних керівників, політичних та громадських діячів. Відмітимо вклад кримських вчених та урядовців, чії роботи внесли вагомий вклад в розвиток кримської регіональної екологічної політики [4-13].

### **Матеріали та методи**

Основними матеріалами досліджень стали законодавчі та інші нормативно-правові акти центральних та регіональних органів влади Автономної Республіки Крим за 2000-2012 роки. Також були проаналізовані звіти Мінприроди України, Рахункової палати України, повідомлення засобів масової інформації. Дана інформація була обговорена та покладена в основу розділу 1.2.2 «Щорічної доповіді НУО «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року)» [14].

### **Результати та обговорення**

Аналіз регіональної екологічної політики в Автономній Республіці Крим виконувався на вивчені досвіду розробки та виконання державних та регіональних екологічних стратегій та програм. Державна цільова програма являє собою комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [15].

Регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку АРК, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23 березня 2000 р. № 1602-III), в усіх адміністративно-територіальних одиницях розробляються прогнози соціально-економічного розвитку терміном на 5 років та програми економічного і соціального розвитку терміном на 1 рік.

Правове регулювання у сфері формування та реалізації регіональної політики в Україні визначається також такими нормативно-правовими актами:

- законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280-97-ВР;
- законом України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV;
- Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV;
- указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 № 341/2001;
- постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 № 106;
- постановою КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26.04.03 № 621;
- постановою КМУ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 року № 106;

- постановою КМУ «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» від 16 листопада 2011 року № 1186;
- постановою КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 № 1001;
- наказом Мінекономіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 29.07.2002 № 224;
- наказом Мінекономіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.06 № 367;
- наказом Мінекономіки України «Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи» від 04.12.2009 №1367;
- наказом Мінекономіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» від 24.06.2010 № 742.

Згідно закону України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (від 21.12.2010 № 2818-VI), розроблені на її основі національні плани дій мають бути інтегровані в **регіональні програми** соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні **середньострокових регіональних планів дій** з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, на основі яких будуть розроблені **місцеві плани дій** з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад.

В Стратегії була визначена **Ціль 7. Удосконалення регіональної екологічної політики**, для досягнення якої були сформульовані завдання та заходи її досягнення, очікувані результати.

На прикладі Автономної Республіки Крим (АРК) визначимо стан формування та реалізації регіональної екологічної політики в Україні. Як автономія, Крим має ряд відмінностей від інших адміністративно-територіальних одиниць України. Засади регіональної екополітики в АРК закладені в Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженій законом України від 23.12.1998 № 350-XIV. Цьому присвячені ст. 17: Охорона навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим та ст. 18: Повноваження Автономної Республіки Крим. Серед них:

9) здійснення повноважень, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Земельним кодексом України, Кодексом України про надра, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", іншими законами України;

12) розробка і затвердження програм соціально-економічного, культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим відповідно до загальнодержавних програм та їх реалізація;

16) вирішення питань екологічної безпеки, раціонального використання, охорони, відновлення землі і природних ресурсів, оголошення карантину і зон стихійного лиха відповідно до законів України;

розробка, затвердження і реалізація програм забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання, охорони, відтворення землі та природних ресурсів;

зарахування до бюджету Автономної Республіки Крим **у повному обсязі спеціальних та інших платежів**, які стягуються за користування землею та іншими природними ресурсами згідно з законодавством України...

Нажаль, щодо реалізації повноважень Автономії в порівнянні з областями України, можна знайти небагато відмінностей. Але необхідно відмітити, що згідно ч. 4 ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», законодавством АРК може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду, чим і скористалася Верховна Рада АРК в 2009 р., коли встановила додаткову категорію територій та об'єктів ПЗФ місцевого значення в Автономній Республіці Крим – ландшафтно-рекреаційний парк (постанова ВР АРК від 18.11.2009 р. № 1456-5/09).

Але вимога виконання «букви закону» зіграло і злий жарт. Згідно вищевказаного п. 12 ст. 18 Повноважень Конституції АРК, в «Положенні про республіканські (Автономної Республіки Крим) екологічні програми» (Постанова ВР АРК від 22.11.2006 р. № 260-5/06)

було вказано, що республіканські (АР Крим) екологічні програми розробляються та затверджуються **відповідно до загальнодержавних програм**. Тому на заклик громадськості розробити будь-яку свою регіональну екологічну програму, Рескомприроди АРК відповідав відмовою. Згідно цього, в АРК в 2011 р. реалізуються лише 2 регіональні екологічні програми:

1. Програма формування регіональної екологічної мережі в Автономній Республіці Крим на період до 2015 року. Постанова ВР АРК від 17.09.2008 № 968-5/08.

2. Програма регіонального моніторингу навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим на 2010-2013 роки. Постанова ВР АРК від 22.09.2010 №1865-5/10.

Міністерством екології та природних ресурсів України на сайті опублікована інформація про наявність регіональних природоохоронних програм на 2011 рік. Можна побачити, що серед 16 областей України, де виконуються регіональні природоохоронні програми, в Львівській області затверджені обласною владою та діють 11 програм, в Херсонській та Закарпатській області – по 9, в Дніпропетровській області – 8, в Миколаївській області – 6.

Слід відзначити, що в рамках державних програм реалізуються регіональні заходи (в розрізі територіально-адміністративних одиниць), наприклад, Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 роки (постанова КМУ від 16.09.2009 № 977). Також Рада міністрів (РМ) АРК розробляє регіональні плани (Постанова РМ АРК «Про заходи щодо розробки регіонального плану заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату» від 21.01.2010 № 12), щорічні природоохоронні заходи (постанова РМ АРК «Про збереження занесених до Червоної книги України та рідкісних рослин в Автономній Республіці Крим у 2011 році» від 31.01.2011 № 30), тощо.

Виконання існуючих регіональних програм фінансується здебільшого за рахунок Республіканського (АРК) фонду охорони навколишнього природного середовища. Згідно Програми формування регіональної екологічної мережі в АРК Крим на період до 2015 р. була розроблена Схема регіональної екомережі АРК (затверджена постановою ВР АРК від 17.02.2010 № 1579-5/10), зарезервовано 36 територій для подальшого заповідання, 8 з них створено в 2011 р., ще що найменше 4 плануються в 2013 році. Для існуючих об'єктів ПЗФ місцевого значення виділяються гроші на винос меж в природу (це понад 30 об'єктів). У місцевої влади на це грошей просто немає.

Остання за часом **комплексна** екологічна програма закінчила свою дію в 2001 році: «Програма охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища в АРК на 1999-2001 роки» (затверджена постановою ВР АРК від 17.11.1999 р. № 803-2/99). Її виконання не можна назвати вдалим, а з точки зору регіональної влади, мабуть, і настільки необхідним, що і 10 років потому не було визначено природоохоронних пріоритетів розвитку цього унікального курортного регіону України шляхом прийняття регіональної екологічної програми. На замовлення Рескомприроди АРК вчені Криму розробили «Концепцію програми охорони навколишнього середовища АРК до 2010 року (2005), але вона так і залишилася в статусі наукової публікації. Частково її функції виконувала (1) Концепція розвитку морського берега Криму на 2006-2016 роки (постанова КМУ від 22.08.2005 № 789), вона втратила чинність в результаті прийняття (2) **Державної програми соціально-економічного розвитку АР Крим на період до 2017 року** (затверджена постановою КМУ від 30.08.2007 № 1067). За даними Розрахункової палати України [16] за 2007-2011 рр. «реалізація заходів, які мали бути завершені у цей період, перебуває лише на рівні 11%. Мінекономіки, а також окремими відповідальними за виконання заходів центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АР Крим не розроблено ефективної системи забезпечення необхідними фінансовими ресурсами заходів програми. Тож третина з них взагалі не фінансувалася. У тому числі відсутній передбачений програмою план залучення інвестицій. Як наслідок, питома вага небюджетних та інших джерел інвестиційної складової у загальному обсязі фінансових ресурсів, спрямованих у цей період на виконання заходів, становила 12% замість 78%, передбачених програмою».

Нажаль, не стала реальним інструментом регіонального територіального розвитку розробка Генеральної схеми планування території України (закон України від 07.02.2002 № 3059-III) та Схем окремих територій, зокрема **Схеми планування території Автономної Республіки Крим** (затверджена постановою ВР АРК від 17.09.2008 № 972-5/08). Генеральна схема планування території України визначає пріоритети та

концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Схеми планування території є територіальною основою для розробки інших соціально-економічних програм розвитку. Тому помилки в розробці таких схем можуть привести до негативних наслідків. Наведемо лише один приклад: республіканські органи архітектури не погоджують межі Опукського природного заповідника, посилаючись на те, що розташування заповідника не відповідає Схемі планування території АРК. Згідно Схеми на місці заповідника передбачено будівництво порту і прокладка нафтопроводу ДАТ «Чорноморнафтогаз». Але Опукський ПЗ створений до розробки Схеми, тому його межі повинні враховуватися згідно затвердженого Указом Президента проекту створення (1998 р.). Крім того, на момент узгодження в Рескомприроди Криму в Схемі були відсутні заходи з будівництва порту і прокладки нафтопроводу ДАТ «Чорноморнафтогаз» на місці існуючого Заповідника.

Іншим інструментом формування регіональної екологічної політики, як складової загальної регіональної політики, стало затвердження **Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року** (Постанова КМУ від 21.07.2006 № 1001) та відповідно регіональних стратегій розвитку. Серед пріоритетних завдань Стратегії:

- реформування системи державного управління та місцевого самоврядування;
- державна підтримка стимулювання створення підприємствами і установами власних систем екологічного управління відповідно до міжнародних та національних стандартів (ISO 9000 та 14000),
- розвиток інфраструктури охорони навколишнього природного середовища, покращення умов життя населення, екологічної ситуації в регіонах, зокрема поліпшення стану водних ресурсів;
- розвиток прикордонної співпраці, а також міжнародної співпраці між регіонами у сфері планування територіального розвитку (створення «єврорегіонів») та інші.

Згідно ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 08.09.2005 № 2850-IV) ВР АРК, обласними радами, Київською та Севастопольською міськими радами з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються регіональні стратегії розвитку.

В 2008-2010 рр. в АР Крим за участі міжнародних програм (US AID «ЛІНК», ПРІК ПРООН) активно почалась розробка регіональних та місцевих стратегій розвитку, де серед пріоритетів були екологічні напрямки.

В 2010 р. була розроблена **«Стратегія економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020 роки»** (затверджена постановою ВР АРК від 22.12.2010 № 121-6/10). Як зазначено в Стратегії: «Створення середовища, комфортного і безпечного для проживання, умов для гармонійного розвитку людини - комплексна підсумкова мета розвитку регіону». А провідне завдання **«Поліпшення екології навколишнього природного середовища як невід'ємної складової забезпечення комфортних умов для життя мешканців і гостей республіки» (термінологію залишимо на совісті розробників – авт.)** [13].

Впровадження Стратегії відбувається в процесі розробки і реалізації на її базі комплексу програмних і нормативних документів. Вони включають:

1. План реалізації Стратегії
2. Щорічні програми економічного і соціального розвитку АРК, що розробляються на основі Стратегії та плану реалізації Стратегії.
3. Республіканські цільові програми, спрямовані на вирішення проблем розвитку галузей економіки та сфер життєдіяльності.
4. Стратегії розвитку міст і районів АРК.

У 2011 р. питання екологічної безпеки, охорони довкілля і раціонального природокористування, які зафіксовано у Стратегії, були конкретизовані у **Плані реалізації першого етапу (на 2011-2013 роки)** Стратегії економічного і соціального розвитку АР Крим на 2011-2020 роки, який затверджено ВР АРК в 2011 році. До Плану включено понад 50 заходів екологічного характеру.

В цей же 2010 рік розробляються галузеві програми регіонального розвитку як складові Стратегії АРК. Як зазначалося раніше, не маючи повноважень розробляти регіональні

програми без аналогічної державної програми, а також за для змоги фінансування витратних для Автономії заходів з державного бюджету, прийнято рішення розробляти такі програми як державні цільові. **«Державна цільова екологічна програма розвитку Криму («Екологічно безпечний Крим») на 2011-2015 роки»** затверджена постановою КМУ від 25.05.2011 № 539. Програма має на меті розв'язати першочергові екологічні та соціально-економічні проблеми, забезпечити створення інтегрованої системи з управління природними ресурсами, стабілізації та поліпшити екологічний стан території Криму шляхом впровадження і дотримання нормативів екологічної безпеки та екологічно збалансованої системи природокористування.

Порівнюючи «Очікувані результати» самої Державної цільової екологічної програми «Екологічно безпечний Крим» та Концепції (схвалена Розпорядженням КМУ від 22.12.2010 № 2296-р) цієї програми ми знайшли деякі відмінності (табл. 1):

**Таблиця 1.**

**Порівняння деяких очікуваних результатів Концепції та Державної цільової екологічної програми «Екологічно безпечний Крим»**

| Концепція:  | Програма:  |
|---|--|
| - знизити обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від автотранспортних засобів до 87,5 тис. тонн (у 2009 році - 111 тис. тонн)  | - неперевищення обсягу викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних та пересувних джерел рівня 2009 року |
| - поліпшити екологічний стан водних ресурсів Криму за рахунок зменшення обсягу скидів недостатньо очищених стічних вод на 45 %, повного припинення скиду неочищених стічних вод, реконструкції та будівництва об'єктів централізованого водовідведення у містах і населених пунктах | - зменшення обсягу скидів недостатньо очищених стічних вод (0,56 млн. куб. м на рік)   |

Чи розробники побоюлися взяти на себе «підвищену» відповідальність за результати, чи реально оцінили можливості бюджету? Можливо, це є вірним не ставити перед собою недосяжних цілей, з іншого боку – не відомо, чи взяв будь-хто хоч якусь відповідальність за невиконання попередніх державних чи регіональних екологічних програм.

Для підвищення ефективності виконання державних та регіональних екологічних програм та результативності використання бюджетних коштів лише в 2012 році Мінприроди України затвердило «Методику оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм (Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.10.2012 № 491). Розробник програми тепер повинен визначати показники, за якими можна здійснювати оцінку її виконання. Система вибраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін. Показники природоохоронного ефекту реалізації екологічних завдань розподілені в методиці на такі типи:

тип I – показники успішності процесу забезпечення (нормативно-правового, наукового, організаційного);

тип II – показники навантаження на навколишнє середовище;

тип III – показники стану довкілля.

Показники ефективності виконання програмних заходів будуть враховуватися при прийнятті управлінських рішень щодо планування наступних програм, уточнення та коригування завдань і заходів програм, визначення пріоритетності при плануванні їх виконання у відповідному році з використанням коштів державного і/або місцевого бюджету [17], але будь-якої відповідальності за погане виконання або їх невиконання не передбачено.

Знаковою стала дата затвердження програми «Екологічно безпечний Крим» – 25 травня 2011 р. – одноденно з Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища (НПДОНПС) на 2011-2015 роки (розпорядження КМУ від 25.05.2011 № 577-р). На превеликий жаль, принципи, цілі та заходи цієї програми зовсім не узгоджуються зі стратегічними цілями національної Стратегії та не включають механізми реалізації регіональної екологічної політики, означені в національній стратегії (наприклад, повністю відсутня робота з населенням та громадськими організаціями). Саме

існування такої «Державної цільової екологічної програми розвитку Криму («Екологічно безпечний Крим») на 2011-2015 роки» ставить під сумнів затвердження відповідного регіонального плану дій з реалізації НПДОНПС на 2011-2015 роки (не зважаючи на важливість вже затверджених регіональних природоохоронних заходів).

На сайті Мінприроди України опубліковано Звіт про хід і результати виконання у 2011 році державних цільових програм [18], в тому числі і програми «Екологічно безпечний Крим». Недоліком цього звіту є іноді формальний підхід до оцінювання результатів Програми, коли наводяться затратені суми та відсоток від передбаченого Програмою фінансування, а не сам природоохоронний ефект. Насторожують і такі відповіді: «захід *«підготовка та видання щорічного екологічного вісника»* на суму 50,0 тис. грн. – договір на виконання НДР «Оцінка екологічного стану територіальних природних систем і окремих їх компонентів, підготовка прогнозів і проектів управлінських рішень для органів влади» не було укладено, кошти в установленому порядку повернуто до бюджету АР Крим». Яке відношення науково-дослідна робота має до засобу масової інформації та чому не виконаний захід по суті – відповідь залишається на совісті виконавців.

В 2012 р. постановою КМУ (від 29.08.2012 № 944) затверджена інша **Державна програма «Вода Криму» на 2013-2020 роки**. Відмітимо, що від раніше затвердженої Концепції Державної програми "Питна вода Криму" на 2006-2020 роки (розпорядження КМУ від 01.08.2005 р. № 297-р) пройшло 7 років.

В багатьох районах АРК на сьогодні вже розроблені **Стратегії соціально-економічного** (в деяких навіть **сталого**) **розвитку районів та міст**, до яких включені **Екологічні стратегічні цілі** або навіть **сектори**. Багато екологічних заходів передбачено у відповідних «водогосподарських» та «туристичних» цілях. В 2009 р. вперше в Україні на районному рівні для Стратегії сталого розвитку Бахчисарайського району на період до 2017 р. виконано **Стратегічну екологічну оцінку** (СЕО) згідно процедур Протоколу з СЕО до Конвенції Еспоо. В багатьом це сталося завдяки ініціативі міжнародних та місцевих експертів – представників екологічної громадськості (Г. Мартонкова, О. Борисова, А. Артов, О. Рудик).

Щодо **місцевих екологічних програм в м. Севастополі**, відмітимо наявність як комплексних, так і великої кількості галузевих програм – 61, з них 7 – з ознакою екологічних. Серед них, як того вимагає відповідна загальнодержавна програма, не розроблено Програму формування регіональної екомережі на території Севастополя. Відмітимо наступні:

- Програма сталого соціально-економічного, екологічного и культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року. Постанова КМУ від 27.07.2006 р. № 1017;
- Стратегія розвитку Севастополя на 2010-2020 роки. Рішення Севастопольської міськради XIX сесії від 14 вересня 2010 року № 10837 – **розділу «Екологія» немає!**
- Питна вода м. Севастополя на 2007-2020 рр.. Рішення міськради від 14.08.2007 № 2411;
- Регіональна програма каналізування м. Севастополя на 2011-2015 роки. Рішення міськради від 18.01.2011 № 148;
- Програма розвитку лісового господарства м. Севастополя на 2012-2016 роки. Рішення міськради від 07.02.2012 № 2311.

Серед місцевих лідерів з розробки та виконання екологічних програм та проектів в Криму треба відмітити місто Євпаторію – учасника на початку 2000-х рр. пілотної програми розробки місцевих екологічних планів дій (МЕПД) в Україні. Наразі тут діють 28 міських програм, з них декілька екологічних: Програма охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища на території м. Євпаторії на 2010-2015 роки (рішення Євпаторійської міської ради від 30.10.2009 р.), Міська програма з енергозбереження на 2007-2015 роки, Програма по поводженню з тваринами в м. Євпаторія на 2010-2015 роки, Програма з формування здорового способу життя в м. Євпаторія на 2009-2011 роки, Програма розвитку курортно-рекреаційного комплексу Всеукраїнської дитячої оздоровниці-курорту Євпаторія на 2009-2011 рр..

В 2010 р. першими в країнах СНД 2 євпаторійських пляжі спільно з 2 ялтинськими (з ініціативи місцевих влад та бізнесменів) отримали сертифікати міжнародної програми «Блакитний прапор Європи», що підтверджують екологічну чистоту прибережних і пляжних територій. В 2012 р. на території України було вже 7 таких пляжів.

В 2011 році НУО «Євпаторійський центр регіонального розвитку» в рамках проекту

«Удосконалення засад розробки та функціонування місцевих цільових програм в АР Крим» та в багатьом зі свого досвіду видав «Методичні рекомендації з розробки цільових програм у м. Євпаторія», «Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для держслужбовців)» [19-20] та інші методичні матеріали.

### **Висновки**

Аналіз досвіду розробки та впровадження державних і регіональних екологічних стратегій та програм в Автономній Республіці Крим в 2000-2012 роках показав їх вкрай неефективне виконання та низьку результативність. Фінансування програм оцінюється в середньому як 10-30% від запланованих заходів. Найчастіше цільові установки програм дуже завищені, заходи слабо інтегруються в інші сектори економіки та суспільства та не підкріплені джерелами фінансування, відсутня відповідальність за (не)виконання запланованих заходів програм серед виконавців. Це підтверджують висновки як державних контролюючих органів [16], так і незалежні громадські оцінки національної екологічної політики України [14].

В термінологічному відношенні до складу суб'єктів формування та здійснення регіональної екологічної політики крім органів державної та регіональної влади обов'язково треба включати регіональні екологічні громадські організації та активні соціальні групи, а також бізнес-структури. Так, в багатьох регіональних та місцевих екологічних програмах інколи до 90% фінансування відведено на власні джерела підприємств та громад. Лише їх розуміння екологічних цілей та активна участь в виконанні заходів, в громадському моніторингу може значно підвищити ефективність реалізації державних та регіональних екопрограм, а відповідно і регіональної екологічної політики в цілому.

### **Література**

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
2. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
3. Руденко Л.Г. Проблеми вдосконалення регіональної політики в Україні / Л.Г. Руденко, І.О. Горленко // Український географічний журнал. – 2010. – № 2. – С. 26-31.
4. Устойчивый Крым. План действий : Научные труды КИПКС. – Киев-Симферополь: Сонат, 1999. – 400 с.
5. Устойчивый Крым. Общественно-экологическое движение. – Симферополь: Бизнес-Информ, 2002. – 368 с.
6. Багров Н.В. Региональная геополитика устойчивого развития / Н.В. Багров. – К. : Лыбидь, 2002. – 255 с.
7. Куницин С.В. Крымская стратегия: Новый взгляд. Избавление от иллюзий. Стратегия социально-экономического развития АРК до 2015 года / Куницин С.В., Гресс А.А., Гучакова Т.А., Клименко А.В., Кулиш В.И.. – Симферополь, 2004. – 103 с.
8. Уровень и качество жизни населения Автономной Республики Крым [Текст] / В.М.Горбатов, В.С.Пономаренко, Н.А.Кизим ; Ин-т пробл. развития о-ва. – Х. : ИНЖЭК, 2005. – 239 с.
9. Информационно-географическое обеспечение планирования стратегического развития Крыма / Под ред. Н.В. Багрова, В.А. Бокова, С.А. Карпенко. – Симферополь: ДиАйПи, 2006. – 188 с.
10. Тарасенко В.С. Крым в параметрах устойчивого развития / В.С.Тарасенко, А.М. Артов, Э.М. Березовский и др.. – Симферополь: Оригинал-М, 2008. – 192 с.
11. Хлобыстов Е.В. Эколого-экономические основы устойчивого развития производительных сил региона (на примере Автономной республики Крым) / Е.В. Хлобыстов, Л.В. Жарова, Т.Л. Чернова; под ред. М.Г. Никитиной. – Симферополь: Таврия, 2009. – 198 с.
12. Какутич Е. Крым: Цели Развития Тысячелетия: вопросы локализации ЦРТ на примере адаптации седьмой цели «Обеспечение устойчивого развития окружающей среды» / Е.Какутич, Е.Хлобыстов, Н.Ситникова. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2011. – 156 с.
13. Стратегия экономического и социального развития Автономной Республики Крым на 2011-2020 годы [Электронный ресурс] : утверждено Постановлением Верховной Рады АРК 22 декабря 2010 года №121-6/10 / под общ. рук. В. Г. Джарты ; науч. рук. А. В. Ермолаев. - [Симферополь] : [б. и.], [2010]. - 80 с. – Режим доступа: <http://www.ark.gov.ua/images/strategiya2011-2020new-5.pdf>
14. Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року) [Електронний ресурс] / під ред. В. Мельничука,



- О. Кравченко, Т. Малькової. – К.: 2012. – 339 с. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/media/files/PublicAssessmentReport2011UKR.pdf>
15. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 №1621-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 25, ст.352.
  16. Крим – стратегія розвитку півострова потребує перегляду. Розглянуто Колегією Рахункової палати 8.06.2011 [Електронний ресурс]: 2011. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737487>
  17. Методика оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.10.2012 № 491 [Електронний ресурс]: 2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2146-12>
  18. Звіт Міністерства екології та природних ресурсів про хід і результати виконання у 2011 році державних цільових програм, державним замовником яких є Мінприроди [Електронний ресурс]: 2012. – Режим доступу: [http://www.menr.gov.ua/media/files/Zvit\\_DerjCilProg2011.docx](http://www.menr.gov.ua/media/files/Zvit_DerjCilProg2011.docx)
  19. Результати аналізу цільових програм м. Євпаторії. Методичні рекомендації щодо їх розробки [Електронний ресурс] / ГО «Євпаторійський центр регіонального розвитку». - – Євпаторія, 2010. – 44 с. – Режим доступу: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/eupatoria.doc>
  20. Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для держслужбовців) [Електронний ресурс] / А. Шарапов, С. Сухобойченко, О. Севастьянова; ГО ЄЦРР. – Євпаторія, 2011. – 92 с. – Режим доступу: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/local\\_programs.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/local_programs.pdf)

**Аннотация.** А.Н. Рудык *Экологические программы и стратегии как инструменты региональной экологической политики в Украине (на примере Автономной Республики Крым).* В работе проведен анализ государственных и региональных экологических стратегий и программ Автономной Республики Крым. Приведены основные законодательные и нормативные документы, формирующие и регулирующие региональную экологическую политику в Украине и Крыму. Анализ разработки и внедрения государственных и региональных экологических стратегий и программ в АРК в 2000-2012 годах показал их крайне неэффективное выполнение и низкую результативность.

**Ключевые слова:** региональная экологическая политика, государственная целевая программа, региональная экологическая программа, эффективность, общественная оценка.

**Abstract.** O.M. Rudyk *Environmental programs and strategies as instruments of regional environmental policy in Ukraine (on example of the Autonomous Republic of Crimea).* The analysis of national and regional environmental strategies and programs of the Autonomous Republic of Crimea is given. The basic laws and regulations that form and control the regional environmental policy in Ukraine and Crimea are presented. Analysis of the development and implementation of national and regional environmental strategies and programs in Crimea in 2000-2012 shows their extremely poor performance and low efficiency.

**Keywords:** regional environmental policy, governmental target program, regional environmental program, effectiveness, public assessment.

Поступила в редакцію 15.01.2013