

УДК 351:504.05

Омаров Азад Енвер огли,

к.держ.упр.,

докторант навчально-наукового-виробничого центру

Національного університету цивільного захисту, м. Харків

«ЗЕЛЕНИЙ ПІДХІД» ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ

У статті розглянуто питання формування так званого «зеленого підходу» до організації системи державного та економічного управління системою екологічної безпеки держави. Проаналізовано державно-управлінські механізми реалізації державної політики екологічної безпеки. Акцентовано увагу на основних проблемах у формуванні так званого «зеленого підходу» до організації ефективної державної політики у сфері екологічної політики.

Ключові слова: «зелений підхід» у державному управлінні, механізми державного управління, система управління у сфері охорони довкілля, державна екологічна політика.

Постановка проблеми. В сучасних умовах державна екологічна політика України як складова державної управлінської системи потребує нових ефективних механізмів формування та розвитку. Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони довкілля, повільне проведення структурних реформ і модернізації технологій в умовах зростання національної економіки призводять до підвищення рівня забруднення та зумовлюють неефективні підходи до використання енергетичних і природних ресурсів.

Слід наголосити, що Україна, на наш погляд, належить до країн, орієнтованих на нераціональне використання природних ресурсів. Інтереси бізнесу не збігаються з можливостями природного середовища та не відповідають соціально-економічному становищу держави. Значні екологічні проблеми та пов'язані з ними негативні соціально-економічні наслідки зумовлені неефективною діяльністю органів державного управління.

Аналіз останніх публікацій. Теоретичні основи механізмів державного управління висвітлено у працях провідних вітчизняних учених у галузі управління, зокрема В. Бакуменка, В. Голубь, Н. Демедишиної, В. Дзюндзюка, О. Іваницької, О. Кілієвича, В. Князева, Ю. Ковбасюка, В. Малиновського,

В. Мамонової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, П. Надолішнього, В. Ребкала, І. Розпутенка, А. Семенченка, С. Серьогіна. Проблеми екологічної безпеки вивчались у працях українських науковців В. Андрейцева, В. Афоніна, А. Гетьмана, В. Гошовської, Н. Грицяк, І. Грицяка, А. Качинського та ін.

Однак незважаючи на публікації проблеми навколишнього середовища наразі залишаються відкритими й нерозв'язаними. Найбільшу небезпеку для людини становлять забруднене повітря, вода та ґрунти, побутові й промислові відходи, радіоактивне забруднення, зменшення площі лісів, поширення генетично модифікованих організмів.

Мета статті полягає в аналізі питань, пов'язаних з формуванням так званого «зеленого підходу» до організації системи державного та економічного управління системою екологічної безпеки держави, а також державно-управлінських механізмів реалізації державної політики екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. найбільш актуальним став так званий «зелений підхід» до організації ефективної екологічної політики держави. Сутність «зеленого підходу» [5] до організації державного управління у сфері державної та економічної політики як важливого напрямку державно-управлінської науки, що сформувався протягом останніх двох десятиліть, полягає в тому, що державне управління та економіка є не лише залежними компонентами природного середовища, в межах якого вона існує, а і його частинами.

В основу теорії так званого «зеленого підходу» покладено три аксіоми:

- неможливо нескінченно розширювати сферу впливу в обмеженому просторі;
- неможливо вимагати задоволення нескінченно зростаючих потреб в умовах обмеженості ресурсів;
- усе на земній поверхні є взаємопов'язаним.

На сучасному етапі розвитку людства пріоритетними є такі екологічні напрями розвитку країн; перехід до економіки відновлюваних джерел енергії; впровадження ресурсощадних технологій та екологічно чистих виробництв;

інвестиції в розвиток «зеленої» інфраструктури; вторинне використання ресурсів [6].

Доведено, що в сучасних умовах державна екологічна політика має спрямовуватися на впровадження новітніх технологій щодо енергозбереження, забезпечення населення якісною питною водою та продуктами харчування, захисту лісових насаджень, сільськогосподарських угідь, флори та фауни. Необхідно позбутися споживацького ставлення людини до навколишнього середовища.

Слід підкреслити, що в Україні новий підхід до зростання ролі держави в екологічному управлінні може бути реалізований через процес «Довкілля для України» [7]. Започаткування такого процесу є першим кроком у розвитку процесу «Довкілля для Європи». На міжнародному рівні такий крок сприятиме процесам адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а на національному – спрямуванню соціально-економічного розвитку України на підвищення ефективності використання природних ресурсів та забезпечення її енергетичної незалежності.

В останні роки навколишнє природне середовище планети неухильно погіршується. Люди не здатні швидко адаптуватися до прискорених глобальних змін. Проблеми світового демографічного розвитку, обмеженості природних ресурсів, глобальних змін у біосфері дедалі більше поглиблюються. Так, станом на 2015 р. населення світу досягло межі 7 млрд осіб. У першій половині XXI ст., за передбаченням науковців, населення Землі наблизиться до 11 млрд осіб. Проте всупереч світовій тенденції чисельність населення України зменшується [2].

Державне управління екологічною політикою тісно пов'язано з економічною та соціальною сферами. Неузгодження нормативно-правових актів з реальною економічною ситуацією, їх прийняття за відсутності системного підходу не тільки не сприяє розв'язанню наявних суперечностей, а й посилює негативне сприйняття населенням економічної та соціально-гуманітарної політики, яку проводить держава через уряд та відповідні

інституції [8].

Державне управління у сфері екології суттєво впливає на охорону, раціональне використання та відтворення навколишнього природного середовища. Організаційна система управління у сфері екології та природних ресурсів має два зрізи: адміністративно-територіальний і галузевий. Адміністративно-територіальний зріз функціонує на рівні держави, області, району, окремого населеного пункту. На галузевому рівні функціонують інституції спеціального державного управління. До системи управління у сфері екології та природних ресурсів відносять також органи громадського управління. У цій системі найбільш вагомим є економічний механізм, який становить собою сукупність методів прогнозування, стратегічного планування та формування економічних відносин, що сприятимуть зміцненню конкурентних позицій держави, реалізації стратегії сталого розвитку. Систему інструментів та важелів потрібно періодично коригувати відповідно до змін стратегічних цілей, стану довкілля, показників економічного розвитку країни [9].

Заходи природоохоронного характеру полягають у проведенні науково-дослідних робіт, підготовці фахівців та екологів, інформаційному забезпеченні екологічної політики, моніторингу, розширенні природно-заповідного фонду тощо [10].

До інструментів державно-управлінського та економічного регулювання у сфері екології відносять: кредити, позики, інвестиції, податкові пільги на прибутки від природоохоронної діяльності, пільгові тарифи на очищення і перероблення промислових та побутових відходів.

Згідно з класифікацією механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління та за функціональним призначенням здійснено їх поділ на економічні, політичні, організаційні, мотиваційні, правові, інформаційні.

Механізми державного управління охороною довкілля та природокористування є менш дослідженими. На основі узагальнення існуючих визначень та характерних ознак можна дати визначення державного управління у сфері реалізації екологічної політики: це, на наш погляд, діяльність держави,

яка спрямована на раціональне використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення дотримання законодавства в еколого-економічних відносинах і конкурентоспроможності української економіки та системи державного управління в умовах сучасних змін [11].

У системі управління екологічною безпекою держави беруть участь усі гілки влади: законодавча, виконавча, судова. Виконавчу функцію управління в Україні виконують Кабінет Міністрів України, виконавчі та розпорядчі органи місцевої влади, а також спеціальні уповноважені на те державні органи. До системи управління у сфері екології та природних ресурсів належать також органи громадського управління всеукраїнського, регіонального та місцевого рівнів [12].

Законодавча функція екологічного управління належить Верховній Раді України та органам місцевої влади. Після проголошення України незалежною державою реформування державно-управлінських структур відбувалося шляхом удосконалення системи органів державного екологічного управління. У 1991 р. на базі Державного комітету УРСР з охорони природи було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Подальші адміністративні реформи зі зміною назви Міністерства були проведені у 1994, 1999, 2003 та 2010 р. У 2010 р. Міністерство охорони навколишнього природного середовища було реорганізоване в Міністерство екології та природних ресурсів України [13].

Формування та реалізація державної екологічної політики мають здійснюватись на основі вироблення стратегії й відповідної тактики. Забезпечення сталого зростання економіки та побудова ефективної моделі державного управління України в посткризовий період вимагає зміни ідеології державної політики в напрямі впровадження комплексу стимулюючих важелів у сферу екології.

Головними завданнями державної політики стають розробка механізмів стратегії формування та реалізації ефективної державної політики, що базується на поєднанні заходів держави і процесів саморегулювання ринку,

застосування дієвих механізмів сталого економічного зростання на основі ефективного використання національного потенціалу [14].

Україна є однією з країн, де проблема «навколишнє середовище – здоров'я населення» належить до найбільш масштабних.

Освіта і міцне здоров'я підвищують спроможність людини раціонально будувати своє життя і є передумовами зростання її ролі в суспільстві та безпосереднього забезпечення власного добробуту. Серед чинників, що впливають на захворюваність населення країни, екологічні становлять 20 % [2].

Виявлено, що одним з проблемних питань у формуванні механізмів розвитку екологічно безпечного довкілля є загроза поширення генетично модифікованих організмів, що може призвести до дестабілізації загальної екосистеми.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі» [15] сформульовано чотири рівні ризику за величиною потенційно негативного впливу ГМО.

У світі не існує стандартної процедури щодо дозволу на вирощування або обробку генетично модифікованих культур. Кожна країна має свої закони щодо цього питання. У країнах Європейського Союзу перед отриманням такого дозволу проводиться стандартна ретельна перевірка продовольства на відповідність стандартам безпеки, яка гарантує високий рівень захисту для споживачів. Постачальник продуктів харчування повинен подати супровідний документ, у якому вказати на те, що продукти виготовлені без застосування технологій генної інженерії.

У сучасних умовах в Україні не існує єдиного державного органу, який би вирішував питання, пов'язані з ГМО. Відповідно до закону про біобезпеку повноваження щодо контролю та регулювання цих питань розподілені між п'ятьма органами виконавчої влади.

На 01.01.2017 р. жодна генетично модифікована культура в Україні офіційно не була зареєстрована, ввезення таких культур в Україну та їх

культивація є незаконними. Однак сільське господарство України не позбавлене ГМО. Генетично модифіковані організми потрапляють у харчові продукти в Україні переважно із сільськогосподарської сировини, що імпортується в Україну, та з генетично модифікованих культур, вирощених в Україні [4].

Органи виконавчої влади України, які контролюють та регулюють питання ГМО:

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство освіти і науки;
- Міністерство екології та природних ресурсів;
- Міністерство молоді та спорту;
- Міністерство охорони здоров'я;
- Міністерство аграрної політики та продовольства.

Найбільш вагомим інструментом участі громадськості у прийнятті рішень, доступу до інформації та правосуддя з питань, що стосуються довкілля, є Орхуська конвенція. Україна ратифікувала цей документ 06.07.1999 р. Конвенція надає права громадськості за трьома основними принципами: доступ до екологічної інформації; участь громадськості в процесі прийняття екологічно важливих рішень; доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Однак органи державного управління, на які законодавством покладено обов'язок екологічного інформування про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля, за інформацією громадських організацій, часто ухиляються від надання відповідей за інформаційними запитамі [4].

Існує об'єктивна необхідність подальшого розвитку екологічної свідомості громадян. Освіта, яка ґрунтується на сучасних результатах науки й техніки, покликана відігравати провідну роль в усвідомленні та розумінні сучасних проблем довкілля. Екологічне виховання має охоплювати людей усіх вікових груп на всіх рівнях освіти.

Екологічна безпека в Україні потребує вдосконалення через механізм управління екологічними ризиками.

Екологічна безпека досягається завдяки проведенню єдиної політики у сфері її забезпечення з використанням системи заходів економічного, політичного, управлінського, організаційно-правового характеру та ін. Питання екологічної безпеки неможливо розглядати окремо від економічного стану країни – вони нерозривно пов'язані. Адже причинами кризового екологічного становища України є саме економічні чинники [18].

Питання екологічного ризику потребують досліджень, оскільки в умовах економічної кризи країни зменшують витрати на охорону довкілля. В Україні все ще залишаються занедбаними землі, які забруднені гірничими підприємствами, відходи й викиди гірничо-збагачувальних і металургійних заводів продовжують надходити у довкілля. Висока платоспроможність металургійної, хімічної галузей промисловості обмежує розвиток інших видів діяльності. Як наслідок суттєво стримується розвиток національної економіки та виникають загрози національній безпеці України.

З огляду на системний характер екологічних проблем екологічна безпека України є однією з фундаментальних складових національної безпеки держави.

Аналізуючи ризики та проблеми національної економіки та управління в процесі їх входження в систему міжнародного поділу праці, українські вчені наголошують переважно на таких стратегічних напрямках її структурної адаптації до викликів глобалізації, як лібералізація торгівлі, усунення бар'єрів на шляху вільного руху товарів та послуг, вплив фінансової глобалізації [19].

Ризики входження України до єдиного глобалізованого світового економічного простору зростають унаслідок збереження сировинної зорієнтованості національного виробництва, обмеженості його ресурсного забезпечення (насамперед енергоносіями), недостатніх інвестиційних ресурсів, повільної модернізації національної економіки тощо.

Процес входження України у світове співтовариство потребує впровадження узгодженої торговельної політики як цілеспрямованої системи дій держави на внутрішньому та зовнішніх ринках, що орієнтовані на забезпечення сталого розвитку та вдосконалення структури вітчизняного екологічно безпечного експорту [18].

Державна екологічна політика України реалізується через ринкові механізми Кіотського протоколу. Кількісні зобов'язання щодо обмеження та скорочення викидів парникових газів були визначені в Кіотському протоколі та є інструментом реалізації Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату. Вони передбачають можливість використання сторонами економічних інструментів виконання зобов'язань щодо викидів парникових газів (ПГ) – гнучких механізмів Кіотського протоколу [4].

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що до світових загроз ХХІ ст. у сфері екології належать деградація природного середовища, посилення боротьби за природні ресурси і продовольство між окремими державами та міждержавними союзами.

Головними складниками державної системи екологічної безпеки України мають бути: організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки; планування і координація комплексних програм охорони довкілля та раціонального природокористування; контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування загальносуспільних об'єктів безпеки; ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих та запобігання їм; оцінка стану екологічної безпеки на всій території і в окремих адміністративно-територіальних утвореннях України, прогнозування динаміки екологічної безпеки [4].

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80> (дата звернення: 14.03.2018).
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення: 14.03.2018).
3. Стратегія національної екологічної політики України на період до 2020 року. URL: http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/control/uk/discussion/ovv/preview?attache=132862 (дата звернення: 14.03.2018).
4. Малиш Н. А. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ, 2011. 38 с.
5. Яценко Л. Д., Іванюта С. П., Мартюшева О. О. Індикатори стану екологічної безпеки держави: Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/993/> (дата звернення: 14.03.2018).

6. Кучмійов А. В. Механізм управління екологічною безпекою економічних систем на засадах маркетингу / Державний центр сертифікації МНС України (м. Київ). URL: http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2013_2_251_259.pdf (дата звернення: 14.03.2018).

7. Быстряков И. К. Экологическая безопасность: оценка и управление пространством развития хозяйственных систем. *Економіка природокористування і охорони довкілля*: зб. наук. праць. Київ: РВПС України НАН України, 2004. С. 6–16.

8. Синякевич І. М. Принципи екологічної політики: погляд крізь призму глобальних екологічних загроз. *Продуктивні сили України*. 2007. № 2 (003). С. 230–235.

9. Хлобистов Є. В. Екологічна безпека трансформаційної економіки / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України; відп. ред. С. І. Дорогунцов. Київ: Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. 334 с.

10. Хлобистов Є. В., Шевченко І. В. Підходи до створення управлінської системи екологічної безпеки регіону. *Економічні науки. Серія: Регіональна економіка*. 2009. Вип. 6, ч. 2. С. 20–28.

11. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент. Санкт-Петербург: Питер Ком, 1999. 896 с.

12. Эванс Дж. Р., Берман Б. Маркетинг / сокр. пер. с англ. Москва: Экономика, 1990. 350 с.

13. Прокопенко О. В. Екологічний маркетинг. Київ: Знання, 2012. 319 с.

14. Садченко Е. В., Харичков С. К. Экологический маркетинг: понятия, теория, практика и перспективы. Одесса: Ин-т проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2001. 146 с.

15. Про затвердження тимчасових критеріїв безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2008 р. № 922. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-2008-%D0%BF> (дата звернення: 14.03.2018).

16. Бурков В. Н., Новиков Д. А., Щепкин А. В. Механизмы управления эколого-экономическими системами / под ред. С. Н. Васильева. Москва: Изд-во физико-математической литературы, 2008. 244 с.

17. Веклич О. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні. *Економіка України*. 1998. № 9. С. 65–74.

18. Герасимчук З. В., Олексик А. О. Екологічна безпека регіону: діагностика і механізм забезпечення. Луцьк: Надстир'я, 2007. 278 с.

19. Іванова Т. В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2011. Вип. 1. С. 103.

Omarov A. E. “Green approach” to Forming Mechanism for Public Administration of Environmental Safety.

The paper considers the questions of forming the so-called ‘green approach’ to organization of the public administration and economic regulation of the system of the country’s environmental safety. The public administrative mechanisms for realization of the state policy of environmental safety are analyzed. The emphasis is laid on basic problems of forming the so-called ‘green approach’ to organization of effective state policy in the environmental sphere.

Key words: «green approach» in public administration, public administration mechanisms, system of environmental control, state environmental policy.

Надійшла до редколегії 14.03.2018 р.