

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Омаров А. Е. огли,

*к. держ. упр., докторант навчально-наукового-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту,
м. Харків*

Пропонуються та аналізуються шляхи вдосконалення політики екологічної безпеки, серед яких: наявність стратегії екологічної безпеки, постійне інформування населення про екологічні проблеми з метою подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України, модернізація системи управління політики екологічної безпеки, застосування природоошадних технологій та формування екологічних обмежень (стандартів), запровадження автоматизованої системи моніторингу та посилення відповідальності за порушення у сфері екології, модернізація кількарівневої системи управління екологічною безпекою, що поєднує державне, регіональне, місцеве і громадське екологічне управління, глобалізація екологічних проблем.

Ключові слова: екологічна політика, екологічна безпека, моніторинг навколишнього середовища, національна політика екологічної безпеки.

Omarov A. E.,

*PhD in Public Administration,
Doctoral Student of Training Research and Production Center,
National University of Civil Protection, Kharkiv*

WAYS TO IMPROVE ENVIRONMENTAL SAFETY POLICY UNDER CURRENT CONDITIONS

The article proposes and analyzes ways of improving the environmental safety policy, including: availability of an ecological safety strategy, constant informing of the population about environmental problems in order to overcome environmental information isolation of the authorities and population of Ukraine, modernization of the system of environmental safety management, application of nature conservation technologies and formation of environmental constraints (standards), introduction of an automated monitoring system and strengthening of liability for violations in the field ecology, modernization of a multilevel environmental safety management system, combining state, regional, local and public environmental management, globalization of environmental problems.

Key words: environmental policy, environmental safety, environmental monitoring, national environmental safety policy.

Постановка проблеми. В Україні надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення політики екологічної безпеки. Оскільки національна безпека є динамічним засобом досягнення і підтримки балансу між реальними та потенційними загрозами, то постійно змінюються підходи до її запровадження та цілей. Реалізація політики екологічної безпеки в сучасних умовах потребує стратегічного бачення та зумовлює зростання ролі міжнародної спільноти в забезпеченні екологічної безпеки в світі та її впливу на національну екологічну безпеку окремих країн.

Аналіз наукових публікацій. Проблеми, що стосуються національної екологічної безпеки, розглядали у своїх працях М. Бринчук, Т. Захарченко, В. Петров, К. Ситник, Ю. Шемшученко, Б. Щербицький та інші вчені.

Над питанням удосконалення політики екологічної безпеки особливо почали замислюватися дослідники в ХХ–ХХІ ст., серед них: О. Ковтун, О. Крайнюков, В. Потапенко та ін.

Метою статті є визначення та аналіз шляхів удосконалення політики екологічної безпеки та виявлення основних проблем та суперечностей у реалізації національної політики екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Для вдосконалення шляхів політики екологічної безпеки в сучасних умовах необхідно подолати серйозні проблеми, що породжують підвищення екологічної небезпеки для здоров'я й життя людей в різних регіонах України внаслідок техногенної діяльності, небезпечних природних процесів, воєнного конфлікту на сході України. Для вирішення цих проблем є необхідним:

- наявність стратегії екологічної безпеки; розроблення програм упровадження природоохоронних заходів;
- подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України, постійне інформування населення про екологічні проблеми, упровадження нових правових інструментів з метою розширення можливостей участі громадськості в розв'язанні природоохоронних проблем;
- модернізація системи управління політики екологічної безпеки;
- застосування природоощадних технологій та формування екологічних обмежень (стандартів), контроль викидів відходів, координація зусиль влади, населення, бізнесу; зняття мораторію на перевірку підприємств та заохочення їх працювати за екологічними стандартами;
- запровадження автоматизованої системи моніторингу та посилення відповідальності за порушення у сфері екології;
- вдосконалення системи управління – модернізація кількарівневої системи управління екологічною безпекою, що уособлює в собі державне, регіональне, місцеве і громадське екологічне управління;
- глобалізація екологічних проблем, вирішення їх на міжнародній арені, створення міжнародних законів та договорів про охорону навколишнього середовища, національної системи охорони природи та використання природних ресурсів.

Розгляньмо більш детально означені шляхи вдосконалення політики екологічної безпеки:

1. Наявність стратегії екологічної безпеки.

На сьогодні назріла нагальна потреба ефективного і прискореного розв'язання завдань політики екологічної безпеки, соціально-економічного розвитку та переведення національної економіки на модель сталого та екологічно безпечного функціонування.

Екологічна стратегія, що спрямована на мінімізацію втручання в навколишнє середовище, усунення шкоди, заданої довкіллю, та створення програм розвитку екологічної безпеки в світі в подальшому підвищать рівень свідомої відповідальності кожного мешканця планети.

Для вдосконалення екологічної стратегії постає необхідність у вирішенні таких завдань:

- забезпечення вдосконалення політики у сфері охорони довкілля, екологічної, біологічної та генетичної безпеки;
- вивчення геологічного та раціонального підходів використання надр;
- розроблення заходів щодо поводження з відходами, у т. ч. радіоактивними;
- розроблення заходів щодо поводження з пестицидами та агрохімікатами;

- розроблення заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи;
- раціональне застосування та відтворення природоохоронних ресурсів;
- охорона та раціональне використання земель;
- збереження, відтворення та використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування та збереження екологічної мережі;
- розроблення заходів щодо охорони атмосферного повітря;
- розвиток водного господарства та меліорації земель.

Для активного упровадження міжнародного досвіду й урахування найкращих вітчизняних практик у запровадженні повного циклу екологічної політики європейського зразка, забезпечення моніторингу її ефективності, оцінювання результативності та вдосконалення необхідно упроваджувати розгляд стратегічних питань реформування і подальшого розвитку екологічного врядування за участі всіх зацікавлених сторін. Необхідно створювати майданчики для широкого обговорення проектів відповідних рішень та нормативно-правових актів, ознайомлення з найкращими природоохоронними практиками та інноваціями у сфері захисту довкілля [1, с. 2].

2. Подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України.

На сьогодні екологічна інформація відіграє важливу роль не тільки в управлінні політикою екологічної безпеки, а й країною в цілому. Тому інформація про стан і зміни довкілля є важливою для держави, адже одним із головних напрямів діяльності державного управління є контроль стану навколишнього середовища, антропогенна дія на нього та розповсюдження інформації.

Інформація про стан навколишнього природного середовища, тобто екологічна інформація – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі:

- про стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні забруднення їх;
- біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їхню взаємодію з об'єктами навколишнього природного середовища;
- джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), що впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;
- загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу їх на природні об'єкти та здоров'я людей;
- екологічні прогнози, плани і програми, заходи, у т. ч. адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;
- витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля [2, ст. 25].

З урахуванням цього формується цілісна екологічна інформаційна система, що повинна забезпечувати вирішення цілої низки завдань:

- підготовку цілісної інформації про стан середовища, передбачення ймовірних наслідків суспільної діяльності та рекомендацій щодо вибору варіантів безпечного розвитку регіону для систем підтримки і прийняття рішення;
- моделювання процесів, що відбуваються в навколишньому середовищі, та можливих результатів ухвалених управлінських рішень;
- створення інституціональних засад для розвитку активного інформування населення щодо екологічного ризику;
- підготовку електронних карт, що відбивають стан навколишнього середовища території;
- опрацювання і накопичення в базах даних результатів моніторингу і встановлення параметрів довкілля;
- обґрунтування доцільної мережі спостережень для регіональної системи екологічного моніторингу;
- обмін інформацією про стан навколишнього середовища з іншими екологічними інформаційними системами;
- надання даних для контролю за дотриманням прийнятих законів, розвитку екологічної освіти, для ЗМІ та ін.

Кожного дня все більше постає необхідність у прийнятті якісних управлінських рішень в екологічній інформаційній системі управління, але це можливо лише з використанням достовірних даних екологічного моніторингу.

На жаль, в Україні стан державної системи моніторингу довкілля за її структурою, рівнем організації, можливостями не відповідає сучасним вимогам. Через недосконалість державної системи екологічного моніторингу і низьку якість та доступність екологічної інформації попит на послуги цієї системи і фінансові надходження за такі послуги вкрай недостатні [3].

Підсумовуючи викладене, можна говорити про те, що в Україні є потреба у формуванні та упровадженні стратегічних рішень, спрямованих на вдосконалення системи державного управління з питань політики екологічної безпеки.

Основні шляхи подолання екологічної інформаційної ізоляції:

- вироблення країнами світу заходів для дотримання екологічних стандартів,
- формування в людей екологічного світогляду, що дало б змогу розглядати всі економічні, політичні, юридичні, соціальні, ідеологічні, національні питання як у межах окремих країн, так і на міжнаціональному рівні насамперед з погляду розв'язання екологічної проблеми, упровадження на всіх рівнях принципів пріоритету екологічних проблем;
- розроблення комплексних критеріїв екологічної безпеки та запровадження екологічно безпечних інформаційних технологій;
- упровадження інтелектуальної екологічної системи управління, що базується на принципах побудови систем моніторингу, що забезпечить інформаційну обізнаність кожному мешканцю.

3. Модернізація системи управління політики екологічної безпеки.

На сучасному етапі в Україні має відбутися збалансування запитів людини, можливостей природи та технологій виробництва шляхом планомірного формування навколишнього середовища, якість якого забезпечила б можливість сталого розвитку суспільства [4, с. 9].

Для забезпечення сприятливого розвитку країни необхідно застосовувати управлінську систему, що дасть змогу упроваджувати її повторно в різних регіонах, уникаючи можливих прорахунків. Процедури економічного управління закріплюються та вдосконалюються у процесі повторного застосування їх, враховуючи місцеві особливості в ході поширення на інші регіони країни.

На сьогодні в цілому в Україні створено кількарівневу систему управління екологічною безпекою, що уособлює в собі державне, регіональне і громадське екологічне управління. У галузі охорони природи держава використовує методи прямого й опосередкованого впливу, а саме інвестиційну, податкову, кредитну і грошову політику, здійснює формування законопроектів, а також контроль реалізації шляхів політики екологічної безпеки.

Для вирішення цього питання зростає необхідність у виконанні наступних завдань, що повинні виконуватися на державному рівні:

- розроблення та упровадження методологічного, нормативно-методичного та організаційно-правового забезпечення (розроблення політики регулювання ядерної безпеки, проведення державної екологічної експертизи, формування економічного механізму природокористування, регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності);

- встановлення державних нормативів якісного стану природних ресурсів;
- формування та використання позабюджетних фондів охорони довкілля;
- державний контроль і відповідний вплив за дотриманням природоохоронного законодавства;

- виконання вимог природоохоронного законодавства;
- проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів;

- забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки;
- реалізація міжнародних угод та підтримання міждержавних стосунків у природоохоронній сфері;

- прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, упровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування тощо);

- утворення громадських фондів охорони природи;
- удосконалення екологічної освіти та виховання [5, с. 38].

Нині поступово зростає необхідність у створенні ефективних механізмів встановлення суб'єктів відповідальності за екологічний стан у регіоні. На регіональному рівні управління необхідно вирішувати такі питання:

- регулювання й організація контролю використання природних ресурсів регіону;

- визначення нормативів забруднення навколишнього природного середовища (встановлення нормативів гранично допустимих стоків (ГДС), гранично допустимих викидів (ГДВ) та розміщення й захоронення відходів);

- упровадження ефективного економічного механізму природокористування;

- проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення навколишнього природного середовища;

- проведення державної екологічної експертизи об'єктів, розміщених на території регіону;

- здійснення державного контролю дотримання природоохоронного законодавства;

- розроблення програм упровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики;
- інформування населення та зацікавлених суб'єктів з економічних питань [5, с. 38].

Управління регіональною екологічною політикою тісно пов'язано з функціями місцевого самоврядування. На місцевому рівні управління включають вирішення таких питань:

- контроль дотримання природоохоронного законодавства;
- проведення локального та об'єктного моніторингу;
- упровадження екологічного аудиту на території місцевого самоврядування;
- організація розроблення місцевих екологічних програм;
- організація й контроль екологічного розвитку системи комунального господарства [5, с. 38–39].

На рівні громади постає необхідність у вирішенні наступних завдань:

- розроблення та пропагування природоохоронних програм;
- за погодженням із місцевими радами народних депутатів за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських об'єднань виконання робіт з охорони та відновлення природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища;
- проведення громадської екологічної експертизи, обнародування її результатів і передавання їх органам, уповноваженим приймати рішення;
- одержування в установленому порядку інформації про стан навколишнього природного середовища, джерела його забруднення, програми і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- внесення до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- участь у заходах міжнародних неурядових організацій із питань охорони навколишнього природного середовища [6].

4. Контроль викидання відходів, координація зусиль влади, населення, бізнесу.

Актуальним і важливим питанням сьогодення серед проблем забруднення навколишнього середовища в Україні є проблема викидів відходів. Ця проблема нагальна не тільки в Україні, а й у всьому світі. Тому все більше постає необхідність у вдосконаленні системи поводження з відходами на національному, регіональному та місцевому рівні.

Для вирішення цієї проблеми існує потреба в подальших діях влади у таких напрямках:

- визначення, санкціонування та реєстрація діяльності у сфері поводження з відходами та відповідних об'єктів;
- моніторинг та перевірка відповідності діяльності у сфері поводження з відходами до юридичних вимог та умов, визначених у дозвільній документації;
- упровадження ефективних санкцій та штрафів за недотримання таких вимог з метою стимулювання до виконання їх;
- забезпечення технічних ресурсів (обладнання тощо) у достатній кількості та належної якості;
- упровадження інформаційних систем для збирання та оброблення даних;
- чітке та належне документування результатів моніторингу та перевірок об'єктів, що здійснюють відновлення та видалення відходів.

Слушно, що влада починає контролювати процес, упроваджуючи нові законопроекти та формування нових стратегій успіху в екологічних питаннях.

У липні 2017 р. Міністерство екології та природних ресурсів України закінчило роботу над Національною стратегією поводження із відходами. У Стратегії детально описано проблему поводження з побутовими відходами та заходи для її вирішення. Однак Стратегія потребує детального аналізу [7].

За даними Міністерства екології та природних ресурсів України з 1 січня 2018 р. все українське сміття мають спершу сортувати за видами матеріалів. Далі його мають поділити на безпечне і небезпечне для захоронення або на готове для повторного використання, безпечне – відвезуть на полігони. Із небезпечним проведуть операції, щоби знешкодити його (перетворять властивості чи транспортують у спеціальні місця для зберігання) і відвезуть на полігони. Готове для повторного використання перероблять відповідно до технологій підприємства. При цьому на звичайні сміттєзвалища не мають потрапляти відходи, що розкладаються біологічним шляхом (норма Директиви ЄС 1999/31/ЕС).

Передбачено розширення відповідальності виробників та імпортерів, що сприятиме сталому виробництву та споживанню електричного та електронного обладнання, батарейок та акумуляторів. Передбачено створення належних правових умов для їхньої діяльності та спрямування коштів виробників електричного та електронного обладнання, батарейок та акумуляторів до сфери поводження з побутовими відходами [7].

5. Перехід до автоматизованої системи моніторингу навколишнього середовища.

У сучасних умовах постає необхідність у стратегічних, оперативних діях України, великого та особливого значення набуває моніторинг навколишнього середовища. Для вдосконалення політики екологічної безпеки потрібне прийняття оптимальних рішень, які неможливі без своєчасного комплексного моніторингу стану всіх складових екологічних систем і контролю основних джерел забруднення їх.

Сьогодні в Україні функціонування державної системи моніторингу вважається неефективним, що зумовлено низьким рівнем уніфікації нормативно-методичної бази, технічного забезпечення та взаємодії суб'єктів моніторингу, а також недостатнім фінансуванням робіт.

Головними недоліками, що зумовлюють низьку ефективність функціонування системи моніторингу, є:

- відсутність єдиної стратегії комплексного розвитку державної системи моніторингу;
- відсутність єдиної системи спостережень;
- недосконалість принципів централізованого управління;
- застаріле технічне та методичне забезпечення спостережень;
- відсутність сучасного технічного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів;
- недостатній розвиток методів системного підходу до технічної експлуатації систем;
- відсутність єдиного підходу до метрологічного та методичного забезпечення;
- відсутність системи автоматизованого збору, аналізу й оброблення інформації;

- неузгодженість окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу;
- неповна відповідність технічного та нормативно-правового забезпечення системи моніторингу сучасним вимога [8, с. 50–51].

На сьогодні існує декілька теоретичних рішень, що зможуть позбутися недоліків, але вони ще не застосовувалися на практиці в реальних системах загальнодержавного рівня та в різних регіонах країни.

Отже, актуальним є вирішення таких проблем:

1. Створення алгоритмів для розроблення систем комплексного екологічного контролю та управління з урахуванням причинно-наслідкового характеру забруднення довкілля, із систематизацією просторових та інформаційних взаємовідношень між даними та можливістю їх оновлення за даними системного моніторингу довкілля, а також контролю викидів, скидів і відходів, котрі здійснюються на загальнодержавному рівні в усіх регіонах країни.

2. Розроблення на основі створеної технології й упровадження в Україні систем комплексного екологічного контролю та управління з широкими аналітичними можливостями, оперативним оновленням первинних даних та відповідністю до основних завдань відповідних екологічних установ та відомств.

3. Вдалим вирішенням проблем, що постали на сьогоднішній день, є перехід до автоматизованої системи моніторингу навколишнього середовища, тобто постає необхідність у створенні інтелектуальної екологічної системи управління.

Висновки. Складність розв'язання глобальних проблем у сучасних умовах полягає в тому, що людство до кінця не усвідомлює необхідності збереження просторової різноманітності й цілісності природних об'єктів, комплексів та продовжує ігнорувати питання екологічної безпеки. Сьогодні постає питання пошуку найефективнішого комплексного міждержавного підходу до вирішення питань екологічної безпеки, назріла потреба прийняття та упровадження екологічної стратегії, що спрямована на мінімізацію втручання в навколишнє середовище, усунення шкоди, завданої довкіллю, та створення програм розвитку екологічної безпеки з метою підвищення рівня відповідальності кожного жителя планети.

Для вирішення проблем є необхідним вибір шляхів удосконалення політики екологічної безпеки, серед яких: наявність стратегії екологічної безпеки, постійне інформування населення про екологічні проблеми з метою подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України, модернізація системи управління політики екологічної безпеки, застосування природоохоронних технологій та формування екологічних обмежень (стандартів), запровадження автоматизованої системи моніторингу та посилення відповідальності за порушення у сфері екології, модернізація кількарівневої системи управління екологічною безпекою, що поєднує державне, регіональне, місцеве і громадське екологічне управління, глобалізація екологічних проблем.

Список використаних джерел

1. Підсумковий документ конференції "Як досягти належного екологічного врядування?" (1–2 листоп. 2016, м. Київ). URL: https://mama-86.org/images/attachments/056/Summary_Conclusion_Draft_Last_UA.pdf.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 254-IV від 28 листоп. 2002 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254-15>.

3. Потапенко В. Г., Шевчук І. В. Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання: аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1038/>; Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти): монографія. Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-т, 2012. 200 с.

4. Дадашев Б. А., Обливанцов В. В., Гордієнко В. П. Економічний механізм природо-користування та охорони навколишнього середовища. Суми: Укр. акад. банківської справи НБУ, 2008. 108 с. URL: http://pidruchniki.com/1103031938879/rps/ekonomichniy_mehanizm_prirodokoristuvannya_ohoroni_navkolishnogo_seredovischa.

5. Законодавчі засади громадського екологічного управління / В. Я. Шевчук, Ю. М. Салткін, Г. О. Білявський та ін. Київ: Либідь, 2004. 432 с. URL: http://pidruchniki.com/14350120/ekologiya/zakonodavchi_zasadi_gromadskogo_ekologichnogo_upravlinnya.

6. Нестерпна легкість сміття: як Рада вирішила проблему відходів в Україні однією поправкою. *24 канал TV*. Новини від 11 серпня 2017 р. URL: https://24tv.ua/nestepna_legkist_smittya_yak_rada_virishila_problemu_vidhodiv_v_ukrayini_odniyeyu_popravkoju_n851429/amp.

7. Крайнюков О. М., Некос А. Н. Моніторинг довкілля (Моніторинг нафтогазоносних територій). Харків: Фолю, 2015. 204 с.

8. Кушнір Ю. В. Перспективи впровадження системи екологічного аудиту на промислових підприємствах. *Науковий вісн. НЛГУ*. 2005. Вип. 15.7. С. 251–254.

Надійшла до редакції 15.05.2018 р.

УДК 351.504.05

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ПРИРОДООХОРОННОЇ СИСТЕМИ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Бірюков В. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано значення закордонного досвіду державного регулювання в забезпеченні екологічної безпеки та функціонування природоохоронної діяльності держав Європейського Союзу. Визначено, що з цього досвіду має бути запозичено сучасну ефективну систему управління в природоохоронній сфері.

Ключові слова: реформування природоохоронної системи, управління природоохоронною сферою, забезпечення екологічної безпеки, природоохоронні відносини.

Biryukov V. V.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ENVIRONMENTAL SYSTEM REFORMATION: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article analyses the importance of foreign experience of state regulation in ensuring environmental safety and environmental protection activities in the European Union. It has been determined that a modern efficient administrative system of environmental protection should be adopted from this experience. The article studies the experience of the European community in regulating environmental relations in order to bring Ukraine closer to European standards in the system of environmental supervision and control.

Key words: environmental system reformation, environmental administration, environmental safety, environmental relations.