

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

І.І. Самойлова

кандидат наук з державного управління

доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування

Університет митної справи та фінансів

Досліджено потенціал системи державного управління в Україні та визначено шляхи його використання для забезпечення екологічної безпеки. Запропоновано напрями вдосконалення системи державного управління процесами екологічної безпеки.

Ключові слова: *екологічна безпека, державне управління, державне регулювання, навколишнє природне середовище, механізми.*

Сучасне людство внаслідок безпідставно активного, не завжди доцільного та обгрунтованого втручання в природу постало перед необхідністю визнати факт наявності ознак тривожних якісних змін у біосфері. Саме такі ознаки передують переростанню екологічної кризи в екологічну катастрофу світового масштабу. Це, зокрема, руйнування озонового екрану Землі у верхніх шарах атмосфери, глобальне потепління клімату, тотальне забруднення навколишнього природного середовища, вичерпання природних ресурсів [2].

У цьому контексті актуалізується питання про максимально повне використання потенціалу державного управління, можливостей міжнародних об'єднань, пробудження свідомості людей через активізацію дій громадськості в сфері забезпечення екологічної безпеки. Але й за роки самостійності українській державі не вдалося досягти суттєвих позитивних зрушень у справі забезпечення права пересічних українських громадян на екологічну безпеку. Усе це повною мірою актуалізує необхідність з'ясувати потенціал системи державного управління в Україні та визначити шляхи його використання для забезпечення екологічної безпеки.

Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління були предметом наукових досліджень В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова. Дослідженню потенціалу системи державного управління в Україні та визначенню шляхів його використання для забезпечення екологічної безпеки присвячена й ця стаття.

У забезпеченні екологічної безпеки суспільства головна роль відводиться державі. Для цього необхідно, щоб економічна система

держави перебувала в стані, здатному розвинуватися в стійкому розширеному масштабі, була спроможна задовольняти реальні економічні потреби суспільства на рівні, не нижчому від критичної межі, забезпечувати економічну незалежність держави, протистояти існуючим небезпекам і виникаючим загрозам. Найчастіше наявність стану безпеки пов'язується з функціонуванням держави. Під безпекою розуміється забезпечення всіх громадян держави належними умовами для їхньої самореалізації, захисту їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації суспільства чи держави. За таких умов «безпеку» визначають як стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів соціуму та його структур від внутрішніх та зовнішніх загроз [13].

У контексті такого положення поняття екологічної безпеки виступає ключовим і має досить чітко визначені правові рамки. Вони детерміновані встановленими законодавством критеріями якості навколишнього природного середовища, його окремих елементів, якості продуктів харчування, одягу, житла, дотримання яких дає змогу забезпечувати екологічну безпеку. Система критеріїв закріплюється відповідною системою екологічних нормативів (концентрацією забруднювальних речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівнем акустичного електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє середовище; вмістом шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах). Окрім таких нормативів, існують численні нормативи, що визначають гранично допустимі викиди в навколишнє природне середовище забруднювальних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних чинників для конкретних джерел забруднення.

Сучасна Україна, на жаль, належить до тих держав, які не тільки відчувають реальність екологічної загрози, а й безпосередньо з нею зіткнулися. Проблема екологічної безпеки в Українській державі постала надзвичайно гостро. Українські державні установи, неурядові організації та міжнародні організації робили ряд спроб оцінити стан навколишнього середовища країни та визначити найважливіші екологічні проблеми. На сьогодні найгострішими екологічними проблемами і в Україні є: антропогенне порушення і техногенна переважаність території країни, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів; неподоланність негативних соціально екологічних наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень і зниження якості води; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин та організмів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного тероризму, в тому числі ядерного та біологічного; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних та екологічно небезпечних відходів [7].

Конституція України заклала фундаментальні принципи діяльності держави, спрямовані на стимулювання охорони довкілля, ефективне природокористування та утвердження екологічної безпеки. Відповідно до ст. 16 Конституції України від 28 червня 1996 року, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави [12].

Роль навколишнього природного середовища в житті людей має далеко неадекватну оцінку. Взаємовідносини людини і природи стрімко і невпинно погіршуються. Погіршення якості навколишнього природного середовища та нераціональне використання природних ресурсів спричинене низкою різноманітних екологічних проблем, однією з основних є збільшення чисельності випадків порушення норм Конституції України та екологічного законодавства.

Екологічну безпеку оцінюють на підставі всебічного аналізу характеристик навколишнього природного середовища. Найчастіше для цього використовують оцінки стану навколишнього середовища та чинників, що суттєво

впливають на його погіршення. На жаль, не включаються в комплекс оцінювання чинники, що проявляються в наслідок неефективного функціонування органів державного управління. Обмеженість можливостей зумовлюється несприятливими макроекономічними умовами в господарському комплексі країни, які унеможливають адекватну реалізацію природоохоронних стратегій, неухильне дотримання екологічного законодавства, використання потенціалу приватного сектора економіки в ролі екологічного інвестора, а також фінансовою слабкістю державного сектора економіки.

Стан екологічної безпеки потребує комплексної оцінки з урахуванням багатоаспектності та складності її змісту. А ступінь об'єктивності та достовірності такої оцінки виступає чинником успішності використання потенціалу системи державного управління з метою забезпечення екологічно безпечних умов для життя українських громадян. Вирішення проблеми забезпечення екологічної безпеки в Україні безпосередньо пов'язане з уточненням потенціалу системи державного управління, ступенем обґрунтованості та цілеспрямованості екологічної політики в державі, успішності функціонування механізмів, задіяних у процесі досягнення та підтримання екологічно безпечного стану в країні [9].

Глобалізація екологічних проблем та їхнє катастрофічне ускладнення зумовили актуальність екологічного управління в сучасних умовах. Таким, на наш погляд, є визначення управління в галузі екології (екологічного управління), зроблене М.М. Бринчуком: урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки юридичними та фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, запобігання екологічним правопорушенням та захист екологічних прав громадян [1].

В Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в її європейській цілісності державного, громадського й корпоративного екологічного менеджменту. На сьогодні домінує державна система управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Держава фактично «монополізувала» екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів — суб'єктів господарювання та власників землі й основних фондів.

Першим кроком у функціонуванні системи екологічного управління є формування

науково обґрунтованої та соціально зваженої, адекватної екологічної політики держави. Такою політикою є конкретна організаційна робота органів державної влади на засадах чітко здійсненого цілевизначення та цілепокладання, яка спрямована на виконання вимог екологічного законодавства, орієнтована на забезпечення права громадян на екологічно безпечні умови життя та розвитку [6; 15]. На використання потенціалу управлінської системи в екологічній сфері суттєво впливає ступінь спрацьованості управлінських механізмів [5]. Чинні механізми диференційовані за сутнісними ознаками, що дає змогу на рівні інструментарію впливати на перебіг процесів, які відбуваються в екологічній сфері суспільного життя. Виокремлення правового, організаційного контрольно-нормативного, економічного та інших механізмів досить умовне, оскільки в «чистому» вигляді їх функціонування практично неможливе. Правовий бік організаційної діяльності забезпечується економічними можливостями, а контрольні механізми, зміцнюючи їх, водночас впливають на поточні та підсумкові заходи щодо забезпечення екологічно безпечних умов для розвитку людей, суспільства в цілому [3].

Саме механізми державного управління, їхня реалізація в межах процесного підходу дає можливість органічно поєднувати мету, управлінське рішення, управлінський вплив, цілеспрямовану дію та результат. Цілком можливо, що стає очевидною потреба говорити не про механізми державного управління, а стосовно управління в екологічній сфері, про державний механізм забезпечення екологічної безпеки.

Протягом останніх років через складну економічну та екологічну ситуацію рівень регулювання екологічної безпеки залишається недостатнім. Виявлення особливостей державного управління екологічної безпеки, формулювання пропозицій щодо вдосконалення такого регулювання сприятиме розробленню комплексу заходів, спрямованих на забезпечення стійкого соціально-екологічного розвитку, поліпшенню діяльності органів управління та поліпшення екологічної ситуації. У цьому контексті державне регулювання екологічної безпеки як засіб збереження рівноваги соціальних і природних структур є важливою передумовою стратегії формування стабільності в системі національної безпеки України, її виваженого спрямування в майбутнє [14].

Удосконаленню системи державного управління процесами екологічної безпеки сприятиме Стратегія екологічної безпеки України, яка являє собою спробу оформлення у форматі єдиного документа, містить викладення бачення місця державної політики екологіч-

ної безпеки в контексті національної екологічної політики. Важливою вимогою до змісту стратегії екологічної безпеки є те, що за своїм призначенням вона повинна розглядатися, як інтеграційний елемент національної економічної політики в загальному спрямуванні на забезпечення відповідного рівня національної безпеки України.

Зміст Стратегії, разом з викладенням мети та основних напрямів і завдань досягнення екологічної безпеки, містить викладення вимог до інструментарію та уявлення про потрібних для застосування індикаторів. Окремого значення набуває такий елемент стратегії, за яким можна визначати можливості для розроблення на засадах цієї стратегії цільових програм як національного, так і регіонального рівнів. Спектр завдань для діяльності органів державного управління, які вирішують питання, пов'язані з екологічною безпекою, має постійно уточнюватися, конкретизуватися, що має стати певним підґрунтям для конкретизації положень національної стратегії на всіх рівнях державного управління.

Досягнення головної мети процесу забезпечення безпеки здійснюється удосконаленням системи державного управління охороною навколишнього середовища та природокористуванням за такими напрямками: реструктуризація промислового виробництва, виведення з експлуатації застарілих виробництв і устаткування, впровадження екологічно чистих технологій і виробництв; розвиток нормативно-правової бази та економічного механізму охорони навколишнього середовища і природокористування; удосконалення системи екологічного моніторингу, розширення інформаційного забезпечення; удосконалення системи екологічного виховання та освіти; розширення участі громадськості у вирішенні проблем безпеки з використанням вітчизняного досвіду та підходів, які використовують у зарубіжних країнах [11].

Розв'язання проблеми екологічної безпеки України сприятиме створенню ефективної системи управління екологічною безпекою, побудові екологізованої економіки та формуванню екологічної свідомості людей. Одним з основних засобів досягнення гарантованого сталого соціально-економічного розвитку країни, з точки зору екології, є оптимальне планування економічної діяльності при безумовному обліку багатокритеріальності й конфліктності взаємодії багаторівневої еколого-економічної системи [8].

ВИСНОВКИ

Потреба в забезпеченні екологічної безпеки реалізується через систему еколого орієнто-

ваних економічних інтересів, які й виступають кінцевим призначенням процесу забезпечення екологічної безпеки. Установлено, що невідкладними завданнями удосконалення системи забезпечення екологічної безпеки мають стати: розвиток правового поля щодо реалізації механізмів у системі регулювання екологічної безпеки; зміцнення інституційних засад державної системи регулювання екологічної безпеки; розвиток системи екологічного контролю та моніторингу, впровадження системи аналізу екологічної ситуації, прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних чинників шкідливого впливу на довкілля та здоров'я людей; упровадження регіональних, місцевих та об'єктних планів дій, програм з охорони довкілля та розвитку системи регулювання екологічної безпеки; розроблення дієвих механізмів інтеграції екологічної складової в стратегію та плани соціально-економічного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Бринчук М.М.* Экологическое право / М.М. Бринчук. — М.: Юристъ, 1998. — 282 с.
2. *Вахлакова В.В.* Екологічна безпека основа національної безпеки України: [Електронний ресурс] / В.В. Вахлакова, М.В. Грузіна. — Режим доступу до журналу: <http://www.rusnauka.com>.
3. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление / Д.М. Гвишиани. — 3-е изд., перераб. — М.: Изд-во МВТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. — 332 с.
4. *Горбулін В.П.* Засади національної безпеки України / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: Інтертехнологія, 2009. — 272 с.
5. *Державне управління: [словник-довідник]* / За ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
6. *Дьомін В.О.* Вступ до екологічної політики / В.О. Дьомін — К.: Тандем, 2000. — 194 с.
7. *Зарубинский О.* Как улучшить экологическую ситуацию в Украине? / О. Зарубинский, В. Кафарский, С. Шевчук, А. Яцик // Наш край. — 2005. — № 1. — С. 2–3.
8. *Іванова Т.В.* Формування стратегії екологічної безпеки України / Т.В. Іванова // Наук. вісн. Академії муніципального управління / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2012. — С. 26–32. — (Серія «Управління». — Вип. 4(12): Державне управління та місцеве самоврядування).
9. *Іванюк Д.П.* Управління природоохоронною діяльністю: навч. посіб. / Д.П. Іванюк, І.В. Шульга. — К.: Алеута, 2007. — 368 с.
10. *Карташов Є.Г.* Механізми державного управління екологічною безпекою в Україні як умова формування стійких регіональних еколого-економічних систем / Є.Г. Карташов // Наук. вісн. Академії муніципального управління / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2014. — С. 139–147. — (Серія «Управління». — Вип. 1(14): Державне управління та місцеве самоврядування).
11. *Ковалевська Ю.С.* Державне управління екологічною безпекою в Україні. — [Електронний ресурс] / Ю.С. Ковалевська. — Режим доступу до журналу: <http://www.rusnauka.com>.
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Донецьк: Либідь, 2005. — 40 с.
13. *Ситнік Г.П.* Безпека як категорія і функція державного управління / Г. П. Ситнік // Вісн. Нац. академії держ. управління. — 2004. — № 1. — С. 350–357.
14. *Фесянов О.П.* Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн. — [Електронний ресурс] / О.П. Фесянов. — Режим доступу до журналу: <http://www.academy.gov.ua>.
15. *Шкуратов О.І.* Організаційно-економічні основи екологічної безпеки в аграрному секторі України: теорія, методологія, практика: монографія / О.І. Шкуратов. — К.: ДКС-Центр, 2016. — 356 с.