

УДК 338.2:504

А. В. Фролова,

аспірант,

ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"

ІДЕНТИФІКАЦІЯ РІВНІВ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

A. Frolova,

Ph.D student,

Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development
of the National Academy of Sciences of Ukraine"

IDENTIFICATION OF LEVELS OF MANAGING ENVIRONMENTAL SAFETY IN UKRAINE

Сформовано ієрархічні рівні управління екологічною безпекою України. Запропонована та описана загальна поетапна схема державного управління забезпеченням екологічної безпеки, упорядковано та сформовано нові інституції з метою покращення ефективності організаційно-економічного механізму управління забезпеченням екологічної безпеки держави.

Formed hierarchical levels of the environmental safety of Ukraine. Proposed and described general phased schematic of state management of environmental safety, sorted and formed new institutions in order to improve the efficiency of the organizational and economic mechanism for ensuring environmental safety.

Ключові слова: ієрархічні рівні управління, екологічна безпека, організаційно-економічний механізм, сталий розвиток.

Key words: hierarchical levels of management, environmental safety, organizational and economic mechanism, steady development.

АКТУАЛЬНІСТЬ

Останнім часом у законотворчій, політичній, екологічній та іншій діяльності набуває пріоритетності екологічна безпека. На сучасному етапі розвитку людства екологічні проблеми спричиняють небезпеку існування людини на всіх рівнях — від локального до глобального. Для України проблема управління забезпеченням екологічної безпеки носить досить гострий характер, зважаючи на те, яка на даний час існує концентрація небезпечно-шкідливих підприємств та виробництв, має місце неефективне використання природних ресурсів, суттєва трансформація ландшафтів, недостатня забезпеченість виробничих і контролюючих структур фахівцями у галузі екологічної безпеки, недостатньо сформована, налагоджена та дієва система управління. Управління може здійснюватись лише в тому випадку, коли існує реально діюча система. Поняття безпеки і збалансованого розвитку є взаємопов'язаною системою. На державному рівні визнано, що екологічна безпека є однією з основних складових національної безпеки поряд з економічною та політичною. Екологічні проблеми тягнуть за собою значні економічні збитки.

Первинні основи загальної концепції екологічної безпеки закладені у роботах Н.Ф. Реймерса, С.А. Боголюбова, В.І. Данілова-Данільяна, В.О. Бокова, А.О. Бикова, Р.М. Кларка, М.Н. Мойсеева та інших вчених [7; 16]. Останнім часом інтенсифікувалися теоретичні та практичні дослідження з управління екологічною безпекою

на регіональному рівні [12]. Поглиблюються, конкретизуються та деталізуються знання з різних наукових напрямів, у тому числі, з техніко-економічного (Б.М. Данилишин, О.М. Трофімчук, Є.О. Яковлев, В.М. Шестопалов, А.Б. Горстко та ін.) [1; 5], природничого (Г.О. Білявський, Г.І. Рудько та ін.) [16]. Екологічна безпека в рамках держави розглядається як складова національної безпеки (А.Б. Качинський, В.О. Косовцев та інші) [6]. Питання сталого розвитку та екологічної безпеки розкриті в науковому джерелі [9]. У науковій літературі майже немає узагальнюючих концепцій як формування екологічної безпеки, так і управління екологічною безпекою.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Усе вищезазначене обумовило формалізацію мети та визначення завдань даної статті — ідентифікація ієрархічних рівнів, на яких має здійснюватися управління забезпеченням екологічної безпеки, нагальна модернізація існуючих регуляторів, здійснювана одночасно з розробкою і впровадженням у практику нових ринкових інструментів та інституцій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогоднішня екологічна безпека як невід'ємна складова та й взагалі основа національної безпеки має забезпечуватись організаційно-економічним механізмом, який би забезпечив дієве управління в процесі досягнен-

ня стратегічних цілей та сталого розвитку. Сутність організаційно-економічного механізму управління забезпеченням екологічної безпеки (ОЕМУЗЕБ) розкрито у джерелі [15], зазначено, що ОЕМУЗЕБ є сукупністю важелів, регуляторів управління, інструментів організаційно-економічного впливу достатнього рівня екологічної безпеки для ініціювання процесів загально-економічного прискорення. ОЕМУЗЕБ включає два підмеханізми — організаційний та економічний, при цьому система забезпечення екологічної безпеки є об'єктом управління. Підмеханізми є взаємодоповнюючими та взаємозалежними елементами механізму. Особливого значення в організаційному принципі управління набувають адміністративні методи в поєднанні з адміністративними важелями. Організаційно-управлінське забезпечення є інституційною складовою ОЕМУЗЕБ і охоплює органи управління, кадровий склад працівників, котрі зайняті в сфері забезпечення екологічної безпеки, їх кваліфікаційні характеристики, функціональні обов'язки, повноваження щодо виконання поставлених завдань та визначених функцій, організацію процесу функціонування системи забезпечення екологічної безпеки. Однією з умов досконалого управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища в зарубіжних країнах є вмиле поєднання економічних методів з плановими, адміністративними та правовими, отже не можна не виділити ще одну дуже важливу складову — нормативно-правову. Звідси, на думку автора, ОЕМУЗЕБ має три головні складові (підмеханізми) — інституціональну (організаційно-управлінську), нормативно-правову та економічну. Усі елементи механізму між собою взаємодіють та регулюються і стимулюються державою.

Розглянемо детальніше організаційно-управлінський підмеханізм, та на яких рівнях має проводитись управління забезпеченням екологічної безпеки держави.

На даному етапі розвитку екологічна безпека України та навколишнє природне середовище має незадовільний стан, що описано у науковому джерелі [11]. Для того щоб забезпечити дієве виконання поставлених перед автором задач та для того щоб механізм управління стабільно функціонував, необхідно сформулювати кількарівневу структуру управління.

Управління може здійснюватись лише в тому випадку, коли існує реально діюча система, яка вирішує завдання управління, як зазначено у науковому джерелі [8]. Система управління є формою реального втілення управлінських взаємозв'язків. Як зазначає джерело [3], в Україні склалася кількарівнева система управління екологічною безпекою. На підставі біотичних принципів гармонізації життєдіяльності і збалансованого розвитку у роботі [10] наведено головні напрями державного екологічного управління:

- екологізація загальних функцій управління державою;
- екологізація соціально-економічного розвитку, впровадження принципів збалансованого розвитку;
- екологічне оздоровлення деградованих природних об'єктів, ландшафтів і стабілізація екологічного стану держави;
- оборона навколишнього природного середовища;

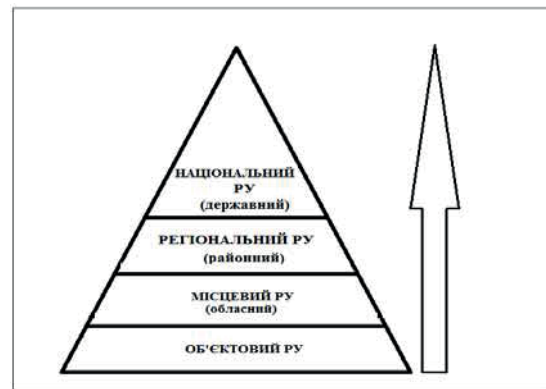


Рис. 1. Ієрархічні рівні управління забезпеченням екологічної безпеки

Джерело: авторська розробка.

- відновлення природного потенціалу, заощадливе природокористування;
- забезпечення екологічної безпеки, зменшення антропогенного тиску і забруднення відходами;
- формування національної екологічної мережі;
- розвиток національного екологічного партнерства.

У державній системі екологічного управління всі перелічені напрями є цільовими і здійснюються на підставі закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [4] і Земельного, Водного та інших кодексів України, які забезпечують правову регламентацію переважно охоронних функцій, функцій державного дозволу і контролю, не поширюючись на процеси гармонізації життєдіяльності суспільства в природному середовищі, на процес збалансованого розвитку всіх його складових. При цьому слід зазначити, що більшість із перелічених цільових напрямів управління вже мають певну законодавчу базу (наприклад, закон України "Про формування національної екологічної мережі"). Постійне вдосконалення систем екологічного управління є однією з вимог міжнародної та європейської системи стандартизації екологічного управління.

На думку автора, управління має починатись з найнижчого рівня управління (РУ) — з того, на якому забруднення може викликати більш серйозні зміни на більш високих рівнях. Рис. 1. показує, як на думку автора та на яких рівнях (ієрархічних) має здійснюватись управління забезпеченням екологічної безпеки.

В Україні існує економіко-географічний поділ на райони (регіони) — Донецький (Донецька та Луганська області), Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька області), Північно-Східний (Харківська, Сумська, Полтавська області), Центральний (Черкаська, Кіровоградська області), Північно-Західний (Волинська, Рівненська області), Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області), Причорноморський (АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області), Карпатський (Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька області), Столичний (Київська, Житомирська, Чернігівська області). На думку автора, є необхідність поділу України на техногенно-навантажені території, проте, з точки зору організаційно-економічного управління, є сенс розглядати стан екологічної безпеки в кож-

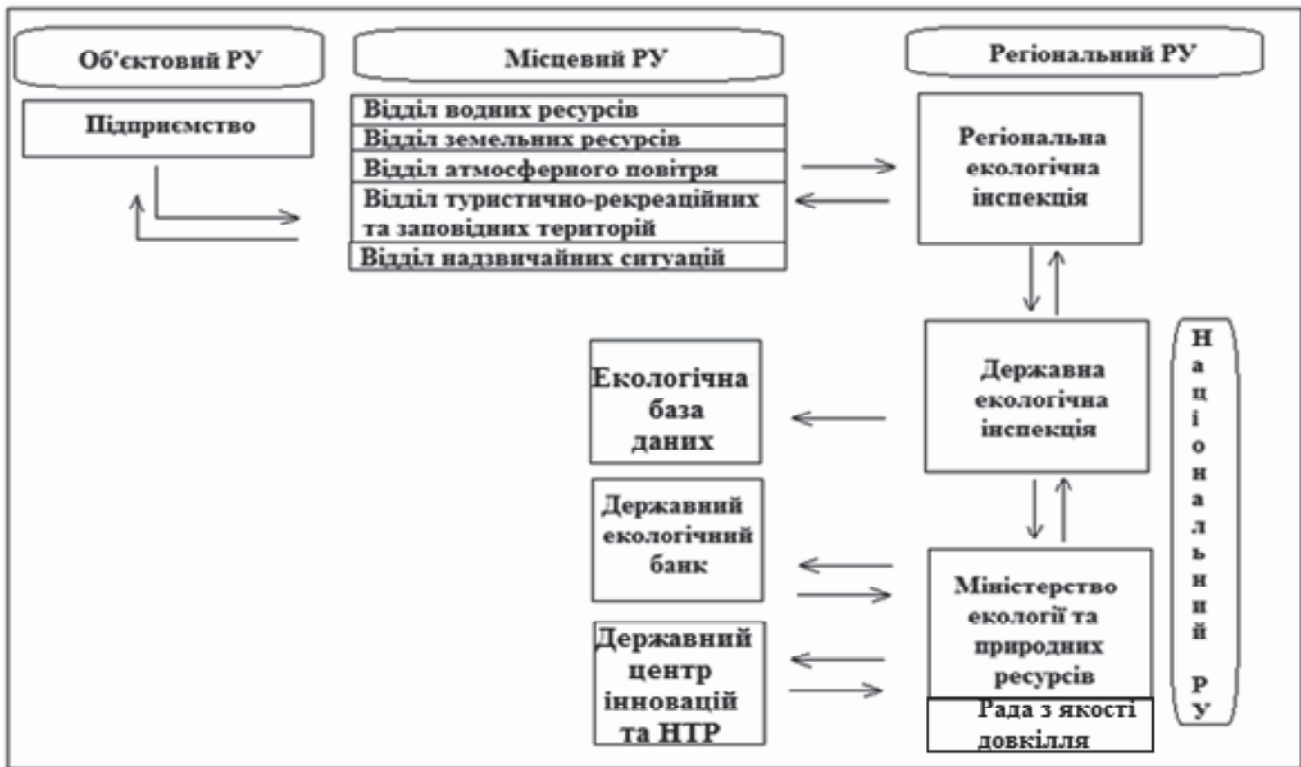


Рис. 2. Загальна схема управління забезпеченням екологічної безпеки

Джерело: авторська розробка.

ному окремому, вже сформованому економічному районі (регіоні), які діляться на два — чотири вищезазначені райони і в яких мають у свою чергу бути сформовані відділи, що відповідають за стан основних складових навколишнього природного середовища та контролюють підприємства, розміщені у цих районах.

Контроль за станом та дотриманням вимог екологічної безпеки та управління, як вже зазначалося вище, має починатися з найнижчого рівня — об'єктового. У даному випадку мова йде про окреме підприємство, яке може становити ту чи іншу загрозу екологічній безпеці чи мати будь-який вплив на навколишнє природне середовище. Підприємство має відповідати всім нормам екологічного законодавства, дотримуватися усіх необхідних вимог, що стосуються екологічної безпеки, бути однією з перших ланок, що відповідає за стан довкілля, що знаходиться в його межах, налічувати штат кваліфікованих інспекторів (що здійснюють професійний екологічний облік, формують фонди тощо) та надавати своєчасну і необхідну інформацію про стан навколишнього природного середовища до відділів, що знаходяться на другому ієрархічному рівні піраміди, а саме — на місцевому (обласному) РУ в межах певного економічного регіону.

Місцевий (обласний) РУ в свою чергу має включати в себе відділи на місцях (в області), що відповідають окремо за стан водних ресурсів (відділ водних ресурсів), ґрунтів та надр (відділ земельних ресурсів), атмосферного повітря (відділ атмосферного повітря), зон відпочинку, туристичних та заповідних територій (відділ туристично-рекреаційних та заповідних територій), за надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру (відділ надзвичайних ситуацій). Штат кваліфікованих

інспекторів кожного з відділів має контролювати підприємства, що знаходяться в межах окремого, підпорядкованого йому району, збирати та обробляти інформацію щодо стану навколишнього середовища, проводити екологічну експертизу та моніторинг, що розглянуто у науковій праці [14], у своїй сфері діяльності.

Інформація про стан довкілля від кожного з відділів повинна поступати до регіональної екологічної інспекції в межах окремого економічного району, що здійснює контроль за відділами, проводить екологічний аудит, отримує від місцевих відділів звіти та обробляє отримані дані у визначені строки, визначає нормативи забруднення певного регіону, визначає інвестиційну політику, складає запити щодо фінансування екологічних заходів та направляє всю інформацію до державної екологічної інспекції, що знаходиться за ієрархічною структурою на національному РУ.

Державна екологічна інспекція має бути органом, який встановлює загальні положення забезпечення екологічної безпеки (встановлює цільові заходи охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки (наприклад, дозволи на допустиму кількість забруднювальних речовин тощо), а кожний регіон (регіональна екологічна інспекція) окремо пропонує конкретні заходи щодо їх реалізації, пов'язуючи з планами розвитку галузей) та контролює (розроблення та реалізація програм контролю) виконання поставлених цілей.

Необхідною умовою якісного та дієвого управління у сфері забезпечення екологічної безпеки є створення екологічної бази даних, Державного екологічного банку (що має надходження з державного бюджету, податки, збори, штрафи тощо) та Державного центру інновацій та НТР. Державна екологічна інспекція оброб-

ляє отримані дані та направляє їх до екологічної бази даних, яка у свою чергу є загальнодоступним та містить інформацію про стан екологічної безпеки України та довкілля в цілому. Крім цього, державна екологічна інспекція відправляє інвестиційні запити до Міністерства екології та природних ресурсів, яке співпрацює з Державним екологічним банком, Державним центром інновацій та НТР, формує і впроваджує державну екологічну політику, контролює виконання та забезпечення ОЕМУЗЕБ. Спираючись на досвід зарубіжних країн, зокрема США, що деталізовано у науковій роботі [13], можна запропонувати створення Ради з якості довкілля, яка формально була б консультативним органом при міністерстві і одночасно відповідала за розроблення державної політики у сфері охорони довкілля (екологічної політики).

Загальна поетапна схема державного управління забезпеченням екологічної безпеки зображена на рис. 2.

ВИСНОВКИ

У статті сформовані наступні ієрархічні рівні управління забезпеченням екологічної безпеки — об'єктовий, місцевий, регіональний та національний, зосереджені з урахуванням економічного районування територій. Упорядковано старі відомства та відділи, розроблено і впроваджено у загальну схему державного управління нових інституцій, зокрема таких, як — екологічна база даних, державний екологічний банк та державний центр інновацій та НТР, які крім того, що покращать екологічне та економічне становище країни, сприятиме переходу держави на шлях сталого розвитку, в країні підніметься рівень інформованості населення, з'явиться більша кількість робочих місць.

На думку автора, дана схема державного управління буде дієвою та зініціює перехід країни на шлях сталого розвитку в управлінні забезпеченням екологічною безпекою, прискорить процеси економічного розвитку та найкращим шляхом забезпечить безпечне середовище для життя і здоров'я населення.

Подальше удосконалення та конкретизація зазначених інституцій, пріоритетні шляхи побудови ОЕМУЗЕБ та добір кваліметричного інструментарію стануть пріоритетними завданнями наших подальших економічних досліджень у системі державного управління і регулювання економіки.

Література:

1. Биченок М.М., Трофімчук О.М. Проблеми природно-техногенної безпеки в Україні. — К.: УІНСіП. 2002. — 179 с.
2. Екологічна безпека техноприродних геосистем у зв'язку з катастрофічним розвитком геологічних процесів / С.В. Гошовський, І.І. Рудько, В.М. Преснер. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2002. — 634 с.
3. Качан Є.П. Система управління екологічною безпекою в Україні [Електронний ресурс] // Регіональна економіка. — Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1301120938664/rps/sistema_upravlinnya_ekologichnoyu_bezpekoju_ukrayini
4. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" [Електронний ресурс]. — Режим

доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

5. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення. — К.: НІСД, 2001. — 312 с.

6. Качинський А.Б., Хміль Т.А. Екологічна безпека України: аналіз, оцінка, та державна політика. — К.: НІСД, 1997. — 127 с.

7. Реймерс Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы, гипотезы). — М.: Россия молодая, 1994. — 367 с.

8. Скібіцька Л.І., Скібіцький О.М. Менеджмент: навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 416 с.

9. Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства: теорія, методологія, практика: у 2 т. / [О.М. Алимов, В.В. Микитенко, С.М. Шкарлет та ін.]; ДУ "Інститут економіки природокористування, НДІ Сталого розвитку та природокористування. — Сімф.: АРІАЛ. — Т. 1. — 2011. — 464 с.

10. Шевчук В.Я. Функції та ієрархія державної системи екологічного управління [Електронний ресурс] // Екологічне управління. — Режим доступу: http://libfree.com/144384313_ekologiyafunktsiyi_ayerarhiya_derzhavnoyi_sistemi_ekologichnogo_upravlinnya.html

11. Шкарлет С.М., Фролова А.В. Еколого-економічні проблеми в системі економічної безпеки та чинники регенерації екологічної безпеки України. Український соціум: наука — освіта — виробництво: Збірник наукових праць / [Шкарлет С.М., Хлобистов Є.В., Худoley В.Ю. та ін.]; за ред. д.е.н., проф. В.В. Микитенко. — №3. — Київ, МНТУ ім. академіка Ю. Бугая, НДІ Сталого розвитку та природокористування, Вид-во ПП Вишемирський В.С., 2012. — 414 с.

12. Шмандій В.М. Управління екологічною безпекою на регіональному рівні (теоретичні та практичні аспекти): автореферат дис. д.техн.наук. — Х. 2004. — 36 с.

13. Фролова А.В. Досвід реалізації політики екологічної безпеки. Природно-ресурсний потенціал збалансованого (сталого) розвитку України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19—20 квітня 2011 р.), Перспективи впровадження моделі "зеленої економіки" в Україні: матеріали VII Міжнародного бізнес-форуму (Київ, 21 квітня 2011 р.): у 2 т. — К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2011. — Т. 2. — С. 127—132.

14. Фролова А. В. Моніторинг екологічної безпеки в системі управління забезпеченням економічної безпеки держави / А. В. Фролова // Соціально-економічний розвиток регіонів в контексті міжнародної інтеграції: збірник наукових праць. — Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2011. — С. 232—233.

15. Фролова А.В. Формування організаційно-економічного механізму управління забезпеченням екологічної безпеки держави [Електронний ресурс] // Проблеми системного підходу в економіці. — 2011. — № 4. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2011_4/Frolova_411.htm

16. Экология, охрана природы и экологическая безопасность / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. — М.: Изд. МНЭПУ, 1997. — 744 с.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2013 р.