DOI: [10.32702/2307-2156-2018.11.23](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.11.23)

УДК 351.82:504

*I. I. Самойлова,
кандидат наук з державного управління, завідувач навчально-методичного відділу
Навчально-наукового центру організації освітнього процесу,
Університет державної фіскальної служби України*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ

*I. Samoilova
PhD (Public Administration), head of the educational-methodical department
Education and research center for education management,
University of the State Fiscal Service of Ukraine*

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC ECONOMIC SECURITY MANAGEMENT IN UKRAINE

В статті досліджено потенціал системи державного управління в Україні. Визначено шляхи його використання для забезпечення екологічної безпеки. Запропоновано напрями вдосконалення системи державного управління екологічною безпекою в Україні, а саме: 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; вдосконалення системи екологічного моніторингу, розширення інформаційного забезпечення; вдосконалення системи екологічного виховання та освіти; ефективне та безпечне поводження з відходами; реформування системи екологічного урядування; реформування системи державного природоохоронного контролю; розширення участі громадськості у вирішенні проблем безпеки з використанням вітчизняного досвіду та підходів, які використовують у зарубіжних країнах.

The article is devoted to the potential of the public administration system in Ukraine. The ways of its use for ensuring ecological safety are determined. In ensuring the ecological safety of society, the main role is assigned to the state. To ensure security it is necessary to achieve that the economic system of the state was able to develop in a sustainable and expanded manner, was able to meet the real economic needs of society at a level not lower than the critical limit, to ensure the economic independence of the state, to withstand the existing dangers and threats that arise.

Recently, due to the difficult economic and environmental situation, the level of environmental security regulation remains insufficient. Identifying features of the state management of ecological safety, formulating proposals for improving such regulation will contribute to the development of a set of measures aimed at ensuring sustainable socio-ecological development, improvement of the activities of the authorities and improvement of the ecological situation. In this context, state regulation of ecological safety, as a means of preserving the balance of social and natural

structures, is an important prerequisite for a strategy for the formation of stability in the system of national security of Ukraine in the modern conditions, its deliberate orientation towards the future. The strategic directions of improvement of the system of state management of ecological safety processes are offered. Achievement of the main goal of the security process is carried out by improving the system of state environmental protection and environmental management in the following directions: restructuring of industrial production, decommissioning of outdated facilities and equipment, implementation of environmentally friendly technologies and production; development of the regulatory framework and the economic mechanism of environmental protection and nature management; improvement of the system of ecological monitoring, expansion of information support; improvement of the system of ecological education and education; increasing public participation in solving security problems using domestic experience and approaches that are used in foreign countries.

The solution of the problem of environmental safety of Ukraine will be facilitated by: creation of an effective system of environmental safety management; building ecologically-friendly economy; formation of ecological consciousness of people.

Ключові слова: державне управління; екологічна безпека; навколишнє середовище; система; екологічний контроль; державне регулювання.

Keywords: public administration; ecological safety; environment; system; environmental control; state regulation.

Постановка проблеми

В сучасних умовах в Україні надзвичайно актуальним постає питання вдосконалення системи державного управління екологічною безпекою. Державне управління екологічною безпекою потребує стратегічного бачення та зумовлює зростання ролі міжнародної спільноти в забезпеченні екологічної безпеки в світі та її впливу на національну екологічну безпеку окремих країн. Сучасне людство внаслідок безпідставно активного, не завжди доцільного та обгрунтованого втручання в природу постало перед необхідністю визнання факту 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 середовища, вичерпання природних ресурсів [1]. Незважаючи на впровадження глобальної та європейської стратегії прийняття політичних рішень в екологічній сфері, в Україні існують проблеми, які потребують вирішення, серед яких: гармонізація національної системи обліку та контролю звітності господарчих суб'єктів різної форми власності до стандартів ЄС та ООН, адаптація економіки України до глобальних кліматичних змін, створення сприятливого інвестиційного клімату.

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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки, як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління, були також предметом наукових досліджень В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова.

Метою статті є дослідження потенціалу системи державного управління екологічною безпекою в Україні та визначення напрямів її вдосконалення.

Результати

У забезпеченні екологічної безпеки суспільства головна роль відводиться державі. Для забезпечення безпеки необхідно досягти того, щоб економічна система держави перебувала в стані, здатному розвиватися в стійкому розширеному масштабі, була здатна задовольняти реальні економічні потреби суспільства на рівні не нижче критичної межі, забезпечувати економічну незалежність держави, протистояти існуючим небезпекам і загрозам, які виникають. Найбільш часто наявність стану безпеки пов'язується з функціонуванням держави, під безпекою розуміється забезпечення всіх громадян держави належними умовами для їх 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 [2]. У контексті даного положення поняття екологічної безпеки виступає ключовим та має достатньо чітко визначені правові рамки. Вони детерміновані

встановленими законодавством критеріями якості навколишнього середовища, його окремих елементів, якості продуктів харчування, одягу, житла, дотримання яких дозволяє забезпечувати екологічну безпеку. Система критеріїв закріплюється відповідною системою екологічних нормативів (концентрація забруднюючих речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівень акустичного електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє середовище; вміст шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах). Окрім таких нормативів існують численні нормативи, що визначають гранично допустимі викиди у навколишнє середовище забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів 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 з оцінки стану навколишнього середовища України та визначенню найважливіших екологічних проблем. На сьогодні найбільш гострими екологічними проблемами України є: антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; нераціональне, виснажене використання мінерально-сировинних природних ресурсів; неподоланність негативних соціально екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; 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 і організмів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного тероризму, у тому числі ядерного та біологічного; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів [3].

Конституція України заклала фундаментальні принципи діяльності держави, спрямовані на стимулювання охорони довкілля, ефективного природокористування та утвердження екологічної безпеки. Відповідно до статті 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 [4].

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

Оцінка екологічної безпеки здійснюється на підставі всебічного аналізу характеристик навколишнього природного середовища. Найчастіше для цього використовуються оцінки стану навколишнього середовища та чинників, що суттєво впливають на його погіршення. Нажаль не включаються в комплекс оцінювання чинники, що проявляються в наслідок неефективного функціонування органів державного управління. Обмеженість можливостей обумовлюється несприятливими макроекономічними умовами у господарському комплексі країни, які унеможливають адекватну реалізацію природоохоронних стратегій, неухильне дотримання екологічного законодавства, використання потенціалу приватного сектору економіки у ролі екологічного інвестора, фінансовою слабкістю державного сектору економіки.

Стан екологічної безпеки потребує комплексної оцінки з врахуванням 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.

Глобалізація екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення обумовили актуальність екологічного управління в сучасних умовах. Але таким, що найбільше відповідає меті даного дослідження, 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 і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян [5].

Виокремлення, в контексті соціального управління з урахуванням специфіки суб'єктів та об'єктів управління його різновидів, призводить до усвідомлення необхідності спеціального управління державними справами, серед яких особливе місце посідає екологічне управління.

В Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного екологічного менеджменту. В сучасних умовах домінує державна система управління у галузі охорони навколишнього природного середовища. Держава фактично "монополізувала" екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів – суб'єктів господарювання та власників землі і основних фондів. Першим кроком у

функціонуванні системи екологічного управління являється 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. На використання потенціалу управлінської системи у екологічній сфері суттєво впливає ступінь спрацьованості управлінських механізмів. Чинні механізми диференційовані за сутнісними ознаками, що дозволяє на рівні інструментарію впливати на перебіг процесів, які відбуваються в екологічній сфері суспільного життя. Виокремлення правового, організаційного контрольно-нормативного, економічного та інших механізмів достатньо умовне, оскільки у “чистому” вигляді їх функціонування практично не можливе. 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.

Саме механізми державного управління, їх реалізація у межах процесного підходу дозволяє органічно поєднувати ціль, 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.

Останнім часом 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 розробці комплексу заходів, спрямованих на забезпечення стійкого соціально-екологічного розвитку, поліпшенню діяльності органів управління та покращення екологічної ситуації. У цьому контексті державне регулювання екологічної безпеки, як засіб збереження рівноваги соціальних і природних структур, є важливою передумовою стратегії формування стабільності у системі національної безпеки України в сучасних умовах, її вираженого спрямування у майбутнє [6].

Вдосконаленню системи державного управління екологічною безпекою сприятиме Стратегія екологічної безпеки України, яка являє собою спробу оформлення у форматі єдиного документа, містить викладення бачення місця державної політики екологічної безпеки у контексті національної екологічної політики. Важливою вимогою до змісту стратегії екологічної безпеки виступає те, що за своїм призначенням, вона повинна розглядатися, як інтеграційний елемент національної економічної політики у 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 уявлень про потрібних для застосування індикаторів. Окреме значення набуває такий елемент стратегії, який дозволяє визначати можливості для розробки на засадах даної стратегії цільових програм, як національного, так і регіонального рівнів. Спектр завдань для діяльності органів державного управління, що вирішують питання пов'язані із 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 шляхом вдосконалення системи державного управління охороною навколишнього середовища та природокористуванням за наступними 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; вдосконалення системи екологічного моніторингу, розширення інформаційного забезпечення; вдосконалення системи екологічного виховання та освіти; ефективне та безпечне поводження з відходами; реформування системи екологічного урядування; реформування системи державного природоохоронного контролю; розширення участі громадськості у вирішенні проблем безпеки з використанням вітчизняного досвіду та підходів, які використовують у зарубіжних країнах [7; 8].

Висновки

Розв'язання проблеми екологічної безпеки України сприятиме: створення ефективної системи управління екологічною безпекою; побудова екологізованої економіки; формування 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. Потреба в забезпеченні екологічної безпеки реалізується через систему еколого-орієнтованих економічних інтересів, які і виступають кінцевим призначенням системи забезпечення екологічної безпеки. Встановлено, що стратегічними напрямками вдосконалення системи державного управління екологічною безпекою в Україні є: 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; впровадження регіональних, місцевих та об'єктних планів дій, програм з охорони довкілля та розвитку системи регулювання екологічної безпеки; розроблення дієвих механізмів інтеграції екологічної складової у стратегію та плани соціально-економічного розвитку; ефективне та безпечне поводження з відходами; реформування системи

екологічного урядування; реформування системи державного природоохоронного контролю; розширення участі громадськості у вирішенні проблем безпеки з використанням вітчизняного досвіду та підходів, які використовують у зарубіжних країнах.

Література.

1. Вахлакова В.В., Грузіна М.В. Екологічна безпека основа національної безпеки України. 2007. URL: http://www.rusnauka.com/8_NPE_2007/Ecologia/21212.doc.htm.
2. Ситнік Г.П. Безпека як категорія і функція державного управління / Вісник Національної академії державного управління. 2004. №1. С. 350–357.
3. Зарубинский О., Кафарский В., Шевчук С., Яцик А. Как улучшить экологическую ситуацию в Украине? Наш край. 2005. №1. С. 2–3.
4. Конституція України / Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
5. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юрист, 1998. 282 с.
6. Самойлова І.І. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні / Збалансоване природокористування. №4. 2016. С. 192–195.
7. Ковалевська Ю.С. Державне управління екологічною безпекою в Україні. URL: http://www.rusnauka.com/8_DNI_2009/Gosupravlenie/43660.doc.htm
8. Омаров А.Е. Стратегічні напрями національної екологічної політики держави. Теорія та історія державного управління. Сер.: Актуальні проблеми державного управління. 1(51). 2017. С. 1–6.

References.

1. Vahlakova, V.V. and Hruzina, M.V. (2007). “Ekologichna bezpeka osnova nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny” [Environmental security is the basis of Ukraine's national security]. Access mode: http://www.rusnauka.com/8_NPE_2007/Ecologia/21212.doc.htm.
2. Sytnik, G.P. (2004). “Bezpeka iak kategoriia i funkciia derjavnogo upravlinnia” [Security as a category and function of public administration], *Bulletin of the National Academy of Public Administration*, vol. 1, 350–357.
3. Zarubynsky, O., Kafarskyi, V., Shevchuk, S. and Yatsyk, A. (2005). “Kak uluchshyt ekologicheskuiu situacisu v Ukrayine” [How to improve the ecological situation in Ukraine?], *Our land*, vol. 1, 2–3.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (1996). “Constitution of Ukrayine. Law of Ukraine dated No. 254k / 96-VR. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 28 June 28 1996).
5. Brynchuk, M.M. (1998). “Ekologicheskoe pravo” [Environmental law], Moscow, Russia.
6. Samoilova, I.I. (2016). “Derjavne upravlinnia procesamy zabezpechennia ekologichnoyi bezpeky v Ukrayini” [Public administration of processes of ensuring environmental safety in Ukraine]. *Balanced nature management*, vol. 4, 192–195.
7. Kovalevska, Yu.S. (2009). “Derjavne upravlinnia ekologichnoyi bezpekoyu v Ukrayini” [State Administration of Environmental Safety in Ukraine]. Access mode: http://www.rusnauka.com/8_DNI_2009/Gosupravlenie/43660.doc.htm
8. Omarov, A.E. (2017). “Strategichni napriamy nacionalnoyi ekologichnoyi polityky derjavy” [Strategic directions of the national ecological policy of the state]. *Theory and history of public administration. Seria: Actual problems of public administration*, vol. 1(51), 1–6.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2018 р.