

[Klasifikacija mehanizmiv dergavnogo upravlinnja]." *Democratic Governance*, no. 1, 2008, <www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf>.

DOI : 10.5281/zenodo.1038880

УДК 351.777:504.06

Коленов О. М., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків

Colenov O., PhD in Public Administration, Deputy Chief of the Faculty of Operations and Rescue Forces, Kharkiv

ПРІОРИТЕТИ РЕАЛІЗАЦІЇ Й ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено аналіз пріоритетів реалізації й оцінювання державної політики України у сфері екологічної безпеки. Виявлено проблеми реалізації такої політики.

Ключові слова: *державна політика, реалізація, регіони, екологічна безпека.*

The priorities of implementation and evaluation of state policy in the shpere of environmental security in Ukraine are analyzed in the article. The problems of its implementation are definted.

Keywords: *state policy, implementation, regions, ecological safety.*

Постановка проблеми. Концептуальні засади державної екологічної політики України сформульовані в постанові ВРУ «Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [3]. Під час розробки Основних напрямків виходили з того, що наявна екологічна ситуація в Україні ви- значається як кризова. Цим правовим документом передбачалося створення системи екологічно збалансованого державного управління розвитком суспільства, покликаної сприяти відновленню природних властивостей довкілля, компетентному регулюванню використання природних ресурсів і розвитку продуктивних сил України.

Зазначена постанова зазнала суттєвої критики як на стадії розробки, так і після офіційного затвердження через відсутність чітко визначених у ній цілей екологічної політики, а також декларативність і загальність рекомендацій та заходів [1]. Причиною цього можна вважати помилковий методологічний підхід, який був застосований під час розробки аналізованого правового документу, насамперед, унаслідок відсутності системності у визначенні пріоритетів державної екологічної політики. Зважаючи на це та враховуючи системний характер проблем у сфері екології, їх кореляцію з усіма політичними, соціальними й економічними чинниками, убачаємо за необхідне більш дета-

льно зупинитися на дослідженні пріоритетів і стратегії екологічної безпеки України як однієї з фундаментальних складових національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення екологічної безпеки присвячені розвідки В. Андронova, О. Веклич, Д. Ветвицького, С. Домбровської, І. Драгана, О. Лазора, О. Мордвінова, Є. Карташова, Т. Князевої, С. Майстра, Г. Серова, М. Шапочки, В. Шевчук, Л. Якушенко та ін. [1–2]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні підходів і проблемних питань щодо оцінювання стану реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки України.

Постановка завдання. Отже, метою статті є аналіз пріоритетів оцінювання результативності державної політики у сфері екологічної безпеки України з метою наукової аргументації напрямів її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. За даними системних досліджень [2] кількісні оцінки пріоритетів реалізації державних механізмів екологічної безпеки України варто розподілити таким чином (рис. 1):

- 1) економічні механізми екологічної безпеки (0,321);
- 2) державна система управління екологічною безпекою (0,273);
- 3) промислова безпека і технологічні основи екологічно безпечного розвитку промисловості, транспорту й енергетики (0,237);
- 4) нормативно-правова діяльність у сфері екологічної безпеки (0,142);
- 5) наукові основи екологічної безпеки (0,113);
- 6) громадські організації у сфері екологічної безпеки (0,006).

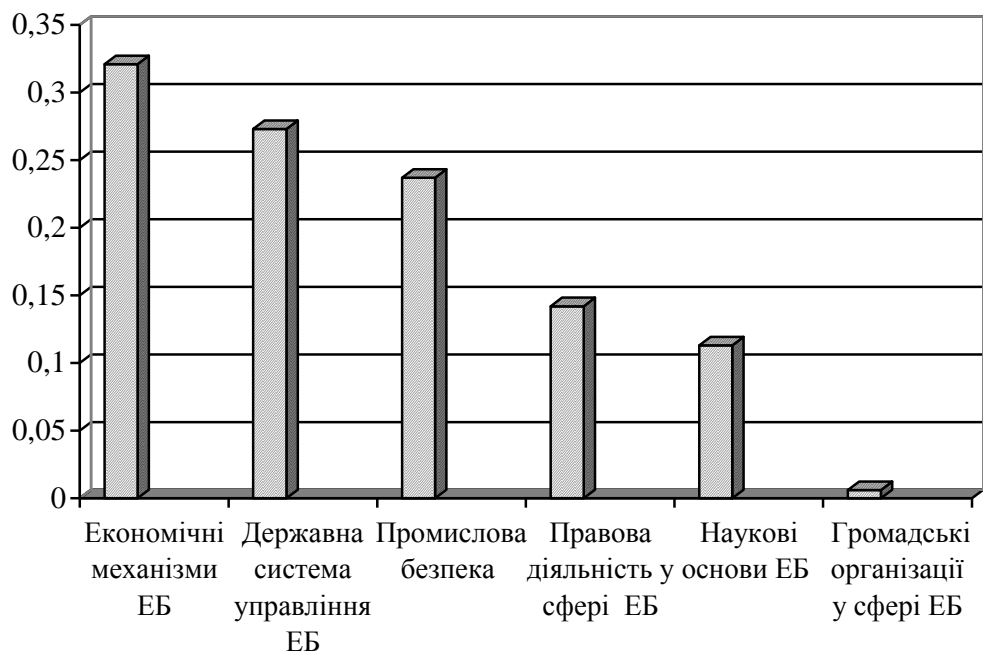


Рис. 1. Пріоритети реалізації державних механізмів екологічної безпеки України

Вищевказані пріоритети потребують більш детального розгляду, що доцільно зробити, зважаючи на місце яке вони займають у системі державної політики у сфері екологічної безпеки України.

Економічний аспект екологічної безпеки. Ефективним способом регулювання екологічної безпеки є економічні механізми, що умовно об'єднуються у дві групи: механізми відшкодування збитків та механізми запобігання їм.

Механізми відшкодування збитків, що виникають при техногенних і природних катастрофах, мають забезпечувати проведення оцінки збитків, потреби у компенсаційних ресурсах та відшкодування витрат. При цьому варто розрізняти дві форми збитку – нанесений і відшкодований. Повністю оцінити збитки практично неможливо. Однак досить повно можна визначити збитки, нанесені, зокрема:

- людині, беручи до уваги додаткові витрати щодо відновлення її здоров'я та матеріального достатку;

- природі, виходячи з величини додаткових витрат, необхідних для відновлення екологічної рівноваги;

- народному господарству, враховуючи витрати на відшкодування втрат продукції та збитків підприємствам.

Важливий засіб компенсацій – система страхування, ефективно функціонування якої передбачає реалізацію ряду принципів, а саме:

- тісний зв'язок страхування з картами ризику та розподіл страхових внесків між об'єктами залежно від очікуваних збитків;

- обов'язкове страхування об'єктів з підвищеним ризиком та їхніх працівників; при цьому, як доповнення до обов'язкового, слід створити систему добровільного страхування (для населення, підприємств);

- перетворення системи страхування на один з найважливіших елементів контролю за рівнем безпеки у регіоні.

Система компенсацій зобов'язана відшкодувати збитки також незастрахованій частині населення та підприємств, компенсувати втрати здоров'я, житла, роботи, продукції тощо. Необхідно створювати додаткові потужності і значні запаси коштів для відшкодування втрат виробничого та невиробничого характеру, розширювати можливості системи охорони здоров'я, мати резерв житлового фонду для біженців. До системи компенсацій входить також інвестиційна діяльність тривалого характеру, яка дозволить за рахунок спеціальних резервних фондів відновити житло, об'єкти економіки та втрачену екологічну рівновагу.

Наразі в Україні основним джерелом фінансування природоохоронних заходів є державний бюджет, кошти з якого виділяються у вигляді лімітів капітальних вкладень. Окрім браку державного фінансування, до причин кризового екологічного становища України можна віднести також:

- структурну деформацію господарства з домінуванням сировинно-добувного та ресурсоемного виробництва;

– екстенсивний розвиток сільськогоспвиробництва, яке не здатне забезпечити населення держави в достатній кількості екологічно безпечними харчовими продуктами;

– відсутність екологічного обґрунтування планів і проектів економічного розвитку, що розробляються відповідними підрозділами міністерств і відомств на підставі відомчих методик та інструкцій, нормативно-технічної документації з розміщення, будівництва й експлуатації господарських об'єктів і комплексів, на створення нової техніки, технологій і матеріалів;

– брак ефективно діючих адміністративно-економічних механізмів захисту навколишнього середовища; низький моральний рівень суспільства і відсутність екологічного мислення керівної ланки [1].

Механізми запобігання збиткам повинні забезпечувати правовий та економічний захист діяльності щодо запобігання збиткам; правову й економічну відповідальність за збільшення величини ризику; зацікавленість суб'єктів господарювання й управління у запобіганні ризику. Даний механізм передбачає реалізацію заходів як економічного, так і адміністративного характеру. Погоджуємося із науковцями [2], що його складові можна умовно об'єднати у декілька груп. *Перша група* механізмів представлена механізмами, які мають сприяти зниженню аварій. До них, передусім, відносять платні квоти за ризик, що дозволяє створити ринок квот і підтримувати мінімальний рівень ризику в цілому по регіону. Придбання одними підприємствами в інших квот ризику допускає субсидювання заходів щодо підвищення безпеки. *Друга група* механізмів вимагає заміни й удосконалення технічної бази, відновлення обладнання, упровадження нових технологій та інформаційних систем. *Третя група* відзначається організаційно-кадровим характером, що передбачає підвищення якості підготовки кваліфікованих кадрів. *Четверта група* механізмів спрямована на стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в означеній сфері, а також розвитку податкової політики. Система державного управління в Україні поки що не створила умов для створення сприятливого інвестиційного клімату й упровадження новаційних природоохоронних заходів.

Державноуправлінський аспект екологічної безпеки. До реалізації заходів, спрямованих на досягнення, підтримку і контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, залучаються різні міністерства, відомства, установи й організації держави. Виконання вимог екологічної безпеки України передбачає забезпечення хімічної, фізичної, біологічної, промислової безпеки та запобігання природним катастрофам. Результат від проведення таких заходів можна буде отримати тільки за їх комплексного застосування, що потребує, у свою чергу, упровадження виваженого організаційного механізму державного управління за діяльністю всіх суб'єктів цього процесу. Для реалізації такого механізму має бути сформована відповідна державна система екологічної безпеки України. Вона представляє собою сукупність державних заходів (правових, економічних, технічних, гуманітарних і медичних), спрямованих

на підтримку рівноваги між її екосистемами, антропогенними та природними навантаженнями. Структура даної системи має складатися з органів державного управління, сил і засобів, що забезпечують її функціонування. У своїй діяльності ці органи спираються на закони й підзаконні акти, а також керуються різними стандартами і нормами, виробленими на підставі практики. Спільним для цих актів, стандартів тощо є обмеження небезпечної промислової та іншої діяльності, що може призвести до негативних соціальних або екологічних наслідків. Важливу роль також відіграють процедури ліцензування, відсутність або недостатній розвиток яких у сфері екологічної безпеки може суттєво вплинути на рівень безпеки населення держави.

Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки України, що сьогодні реалізуються, є переважно нескоординованими, далеко не завжди матеріально та фінансово забезпеченими. Тому державна система екологічного нормування, як спеціально організована нормативно-правова діяльність із розробки та затвердження екологічних норм, правил і регламентів ведення тієї чи іншої господарської діяльності, не може набути належного розвитку. Важливо вирішити питання про співвідношення між законом і нормативно-правовими актами (зокрема, відомчими).

Утворення державної системи екологічного нормування має стати головним завданням для України у забезпеченні її екобезпеки. Нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють атмосферне повітря, воду, ґрунти, устанавлюються для оцінки стану навколишнього природного середовища та гарантії екологічної безпеки громадян України. Екологічне нормування як одна із складових загальнодержавної системи екобезпеки має спрямовуватися на реформування принципово нового типу відношень, здатних до прогресивного саморозвитку на підставі дієвої та збалансованої взаємодії суспільства і природи. Основними вимогами до нормування якості навколишнього середовища України у світлі екологічної безпеки є такі.

1. Нормування якості навколишнього природного середовища проводиться з метою встановлення гранично допустимих норм впливу на навколишнє природне середовище, що гарантує екологічну безпеку населення та збереження генетичного фонду, забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів в умовах стійкого розвитку господарської діяльності держави.

2. Нормативи гранично допустимих шкідливих впливів, а також методи їх визначення затверджуються спеціально уповноваженими на це державними органами України.

3. При порушенні вимог до нормативів якості довкілля, викиди, скиди шкідливих речовин або інші види впливу на довкілля можуть бути обмежені чи призупинені спеціально уповноваженими на це державними органами.

4. З урахуванням природно-кліматичних особливостей, а також підвищеної соціальної цінності окремих територій (заповідників, заказників, наці-

ональних парків, курортних і рекреаційних зон) для них установлюються жорсткіші нормативи гранично допустимих шкідливих впливів на довкілля.

5. Система екологічного нормування повинна охоплювати всі фактори екологічних ризиків, пов'язаних із розміщенням, будівництвом та експлуатацією промислових об'єктів і комплексів із створенням нової техніки, технології та матеріалів.

6. Важливою вимогою є узгодження нормативів з процедурами експертизи проектів і екологічним моніторингом. Поточними заходами, що мають упередити екологізацію управління природокористуванням, повинно стати законодавче закріплення вимог обов'язкового проведення державної та громадської екологічної експертизи планів і проектів.

Система засобів і стимулів економічного й іншого характеру для дотримання законів і норм в області навколишнього середовища є недостатньою. Існує реальна можливість їх уникати, санкції за їх недотримання надто м'які. Так, різні контролюючі органи можуть лише пропонувати покарання, але не можуть самі їх здійснювати. Запропонована раніше санкція часто змінюється або відміняється взагалі. Централізація і пов'язана з нею монополізація деяких виробництв спричинили ситуацію, коли порушення стану навколишнього середовища не припинялося й не закривалося, оскільки було для нас життєво необхідним. Сума штрафів, у випадку, коли вони не зменшувалися чи взагалі не відмінялися, часто входила до виробничих витрат.

Отже, головними механізмами виконання державної системи екологічної безпеки України повинні бути такі:

- організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки;

- планування та координація комплексних програм охорони довкілля та раціонального природокористування;

- контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки;

- запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих;

- оцінка стану екологічної безпеки на всій території України і в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки.

Висновки. Аналіз засвідчив, що позитивний результат від проведення природоохоронних заходів можна отримати за умови їх комплексної реалізації, що потребує упровадження виваженого організаційного механізму державного управління за діяльністю всіх суб'єктів цього процесу. Для реалізації такого механізму має бути сформована система екологічної безпеки України. Її створення передбачає задоволення екологічних вимог суб'єктів екосистеми і за своєю пріоритетністю має бути поставлена вище за окремі складові системи національної безпеки. Стратегічним при цьому напрямом охорони довкілля та збереження природних ресурсів визнано подолання неефективності використання ресурсного забезпечення, упровадження мало- і безвідходних

технологій. Саме за такого підходу можна досягти сталого розвитку цивілізації, здійснити безкризовий перехід від біосфери до сфери Розуму.

Список використаних джерел

1. Драган І.О. Напрями реалізації державної політики у сфері природокористування в Україні / І.О. Драган // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – К. : АМУ, 2012. – Вип. 1. – С. 59 – 66.

2. Екологічна безпека держави: державно-управлінський вимір : монографія / В.А. Андронов, С.М. Домбровська, В.Г. Ковальчук, О.І. Крюков та ін. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 220 с.

3. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/F980188.html.

References

1. Dragan, I.O. "The directions of state policy in the field of environmental management in Ukraine [Naprjamy realizacii dergavnoj politiki u sferi pryrodokorystuvannja v Ukraini]." *Akademija municipal`nogo upravlinnja* 1 (2012): 59-66. Print.

2. Andronov, V.A., Dombrovskaja, S.M., Koval`chuk, V.G., and Kryukov, O.I. (ed.) *Environmental security state: public-administrative dimension [Ekologivhna bezpeka dergavy: dergavno-upravlinskij vymir]*. Kharkiv: NUCPU, 2016. Print.

3. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *The main directions of the state policy of Ukraine in the field of environmental protection, using of natural resources and ensuring environmental safety*. N.p., 05 March. 1998. Web. 28 Aug. 2017. <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/F980188.html>.

DOI : 10.5281/zenodo.1038946

УДК 351.82: 330.341.1

Лагутін В. С., ад'юнкт, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Lahutin V., adjunct, Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

THE MECHANISMS OF THE MODERN INNOVATION PUBLIC POLICY FORMATION

В статті обгрунтовано, що держава на сучасному етапі розвитку