

УДК 351:504.06

О. Калашник

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано основні підходи до визначення поняття “екологічна безпека” та розкрито їх нормативно-правове трактування. Розглянуто складові екологічної політики в демократичному суспільстві. Показано особливості становлення та здійснення екологічного управління в Україні. Розглянуто структуру екологічного управління. З’ясовано основні проблеми екологічної безпеки України.

Ключові слова: екологічна безпека, державна екологічна політика, екологічне управління, регіональна екологічна політика, охорона навколишнього природного середовища, управління природокористуванням.

В сучасних умовах суспільного розвитку першочерговою функцією держави є забезпечення її національної безпеки. Особливо важливим є забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства, збереження і відновлення навколишнього природного середовища. Формування та реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється на засадах передбачених Конституцією України; Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” та іншими; актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління загалом. Водночас забруднення довкілля, негативні зміни в генофонді населення, погіршення його здоров’я свідчать про те, що особливої гостроти набуває актуальність і значимість права громадян на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище, а його відновлення та охорона є пріоритетним завданням держави.

Питання, що окреслюють теоретичні підходи до визначення поняття екологічної безпеки як складової державної політики, економічні та соціальні аспекти її формування і реалізації досліджували вчені: В. Гобела, В. Дудюк, А. Качинський, В. Кушерець, О. Оліференко, М. Реймерс, М. Сарапіна, М. Хилько, В. Шевчук, О. Яковенко та інші. Проте в сучасних умовах державотворення наукові дослідження потребують більш повного впорядкування понятійно-термінологічного апарату за даною тематикою.

Метою статті є обґрунтування понятійно-термінологічного апарату, що формує сутність поняття екологічної безпеки як складової державної політики України.

Стрімкий розвиток промисловості за останні роки зумовлює кризовий стан навколишнього природного середовища та значні екологічні проблеми. Сучасний стан екологічної ситуації в країні спричинено непередуманою політикою держави, що стає особливо небезпечним для майбутніх поколінь, подальшого розвитку держави та суперечить принципам сталого розвитку. За таких умов виникає потреба в цілеспрямованих діях держави направлених на охорону і відновлення довкілля. Це зумовило поєднати індиферентні поняття стосовно одна одної, такі як політика та

екологія. З'явився новий напрямок державного управління – екологічна політика держави, що має на меті забезпечення охорони довкілля, розробку програм, що забезпечили б ефективне використання природних ресурсів та мінімізували б екологічні наслідки виробничої діяльності [1].

Екологічну політику можна визначити як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки. Неefективна екологічна політика або ж її відсутність є коренем усіх екологічних проблем, може спричинити екологічні катастрофи різного масштабу, порушення екологічної рівноваги, що загрожує існуванню цивілізації [2].

Складовими екологічної політики в демократичному суспільстві вважають:

- належну та ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів;
- належний державний та громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни;
- належну інформаційну політику щодо довкілля;
- належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проектів;
- належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості;
- належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб та громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм та положень природоохоронного законодавства;
- належну освітню та просвітницьку діяльність [3].

Пріоритетним напрямом державної екологічної політики, стратегічним напрямом механізму правового забезпечення проблем комплексного регулювання якості довкілля є гарантування правового забезпечення екологічної безпеки.

Споживання природних ресурсів на сучасному етапі розвитку суспільства практично неможливо зменшити, щоб виправити ситуацію, що склалася в країні. Адже потреби населення постійно зростають і значно перевищують темпи зростання його чисельності. Тому екологічна безпека покликана забезпечити таке використання природних ресурсів, що сприятиме їх природному відновленню або заміщенню.

Основний Закон України (ст. 16) передбачає, що “забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави” [4].

Існують різні підходи до визначення поняття екологічна безпека.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, відповідно до ст. 50, зазначено, що екологічна безпека – це “такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей” [5].

А. Качинський визначає екологічну безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів екологічної безпеки (особистості, суспільства та держави) від загроз природного, техногенного та соціального характеру, а також забруднень внаслідок антропогенної діяльності (аварій, катастроф, тривалої

господарської та воєнно-оборонної й іншої діяльності), від природних явищ і стихійних лих [6].

М. Реймерс притримується думки, що екологічна безпека – це сукупність дій, станів і процесів, що прямо чи побічно не призводять до серйозних збитків (або загроз таких збитків), що завдаються природному середовищу, окремим людям і людству загалом; комплекс станів, явищ та дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі і у будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно та політично готове (може без серйозних збитків адаптуватися) людство [7].

М. Хилько та В. Кушерець вважають, що екологічна безпека є “станом, при якому всі складові природного оточення є оптимальними для нормального функціонування і розвитку людської цивілізації, або коли діяльність людини здійснюється в режимі мінімізації шкідливих впливів на природне оточення” [8].

На думку В. Дудюк та В. Гобела, екологічна безпека – це “стан, що характеризується забезпеченням всіх життєво необхідних потреб людини з дотриманням негативного впливу на навколишнє природне середовище на рівні, що гарантує безпечні умови життєдіяльності та здоров’я людей, не передбачає погіршення умов життя в майбутньому та створює систему заходів для запобігання та усунення наслідків природних явищ і стихійних лих” [9].

З наведеного вище, можна констатувати, що законодавство України потребує більш широкого визначення поняття екологічної безпеки, що є складовою частиною загального поняття безпеки, під якою традиційно розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Забезпечення вимог екологічної безпеки в Україні здійснюється завдяки отриманій інформації засобами системи моніторингу навколишнього природного середовища, основними завданнями якого є:

- “довгострокові систематичні спостереження за станом довкілля;
- аналіз екологічного стану довкілля та прогнозування його змін;
- інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки;
- інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій” [10].

У світовій і національній практиці використовуються законодавчо встановлені поняття, як “екологічна політика”, “екологічні програми”, “екологічна експертиза”, “екологічна інспекція”, “екологічна безпека”. Поняття “екологічне управління” ще не набуло свого сталого значення й повсюдного визнання. Більш поширені сьогодні поняття “управління в галузі охорони навколишнього природного середовища”, “управління природокористуванням” [11]. Формування в Україні засад екологічного управління та створення органів із охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища має давню історію. Водночас, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, постійні реорганізації її органів свідчать, що в Україні не сформована єдина концепція екологічного управління. Проте необхідно зазначити, що екологічне управління є складною системою, в якій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічна політика, планування,

стратегічні плани дій, екологічні програми, пріоритети, нормування, екологічний контроль є лише його складовими частинами [12].

За таких умов, якщо ідеться про екологічні складові системи, як зазначає В. Шевчук, то сама система має називатися загальною системою екологічного управління, однією із цільових управлінь якої є складний механізм охорони навколишнього природного середовища, зокрема управління природокористуванням, управління відновленням або оздоровленням природних об'єктів і ресурсів, управління екологічною безпекою, що має за мету здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідальність, методології і методи, процедури та ресурси, а також професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних і економічних методів та механізмів. Водночас система екологічного управління спрямована на гармонізацію взаємодії суспільства і Природи [13]. Екологічне управління – врегульована нормами права діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також діяльність юридичних осіб і громадян, спрямована на створення конкретних правовідносин у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, дотримання екологічних прав та виконання екологічних обов'язків [14].

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень, органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України [15].

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне управління зоною відчуження; Державна екологічна інспекція в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; обласні державні управління екології та природних ресурсів; Управління екології та природних ресурсів (м. Київ,

м. Севастополь), а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [16].

Управління здійснюється на засадах передбачених Конституцією України; Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про тваринний світ”, “Про природно-заповідний фонд”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” та іншими; Земельним, Водним, Лісовим Кодексом та Кодексом України про надра; природоресурсними та іншими актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління загалом.

Важливими складовими екологічного управління є: державна, корпоративна, регіональна і громадська підсистеми. Складовою національної системи екологічного управління і загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України, є державне екологічне управління. Воно формується на засадах нормативно-правового забезпечення організації управління, планомірного використання природоохоронного потенціалу країни, державного стимулювання, впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності [17].

Розвинену природоохоронну законодавчу базу мають напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Вони є самостійними галузями екологічного управління. Проте нині з погіршенням екологічного стану країни одним із найважливіших пріоритетів держави, підґрунтям екозбалансованого розвитку мало б стати запровадження ефективної системи природоохоронного нагляду.

Аналіз сталого розвитку країни свідчить про те, що створення державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України, потрібне проведення інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, запровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм, проведення реформи системи нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства та системної реформи галузі з використанням інтегрального управління в сфері довкілля. Основою реформування системи державної екологічної безпеки має становити розроблення адекватного організаційно-правового, соціально-політичного та господарського механізмів екологічного управління [18].

Зважаючи на пріоритетність національних і регіональних інтересів, основою для формування державної екологічної політики має бути регіональна екологічна політика. Вирішенню її проблеми може сприяти адміністративна реформа. Серед її основних напрямів – передача частини повноважень на регіональний рівень. Важливою складовою адміністративної реформи є державна і регіональна екологічна політика. Вона сприяє створенню ефективно діючої системи влади в центрі і на місцях, здійсненню фінансово-економічного, та нормативно-правового забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів [19].

Екологічне управління можна сформувати у такій послідовності:

- визначення державою своєї екологічної політики, її цілей, основних напрямів реалізації, послідовність і гарантію виконання прийнятих зобов'язань;
- планування державою програм здійснення своєї екологічної політики, формування плану, розробка стратегії, врахування витрат, що відповідають цілям;
- ефективне впровадження системи екологічного управління, можливості й засоби забезпечення функціонування для здійснення державою своєї екологічної політики, цілей, завдань;
- контроль та оцінка наслідків екологічного регулювання стану довкілля, здоров'я населення та економіки на підставі моніторингу, що здійснює необхідні вимірювання екологічних характеристик;
- проведення державою аналізу, корегування та вдосконалення екологічного управління у процесі набутого досвіду в зв'язку зі змінами в законодавстві, зміною пріоритетів для досягнення визначених цілей, забезпечення ефективності політики та управління адекватності витрат;
- впровадження процесу постійного вдосконалення екологічного управління з метою поліпшення загальних екологічних характеристик у сферах з виявленими можливостями для вдосконалення.

З наведеного вище, можна зробити певні узагальнення. Екологічне управління є складною системою досить розгалуженою і багатофункціональною, яка передбачає спрямування діяльності державних органів і економічних суб'єктів на дотримання вимог природоохоронного законодавства.

Погіршення екологічної ситуації в країні суперечить принципам сталого розвитку. Комплекс традиційних цілей, властивих для державного екологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи та є суттєвим для нових вимог концепції сталого розвитку у сфері екологічного управління. Виникаючи за цього невідповідність між новими завданнями і старою структурою, потрібно вирішувати через нове цілепокладання у державному екологічному управлінні, креативні підходи до його модернізації, зміну чинного законодавства та реформування системи органів державної влади.

Сучасна екологічна ситуація і тенденції її зміни спонукають до швидкого реагування органів державної влади у сфері екологічної безпеки.

Екологічна безпека є складовою глобальної і національної безпеки, спрямованою на захист життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави від небезпечного впливу навколишнього природного середовища, на регулювання екологічно небезпечної діяльності та захист довкілля від порушення його екологічної рівноваги.

Для забезпечення належного рівня екологічної безпеки на глобальному, регіональному чи локальному рівнях, а також у межах держави та її підрозділів, необхідно розробити систему забезпечення екологічної безпеки, що забезпечать виконання на законних підставах комплексу заходів, які матимуть на меті охорону навколишнього природного середовища. Здійснення таких заходів має базуватись на чіткому пріоритеті природоохоронних цілей та розробленні конкретних засобів, відповідних проектів, програм для досягнення цих цілей.

Список використаної літератури

1. Дудюк В. С., Гобела В. В. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічна безпека // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету

України : зб. наук.-техн. пр. Вип. 25.5. Львів : РВВ НЛТУ України. 2015. С. 130—135.

2. Матеріали Національного екологічного центру України. URL : <http://www.necu.org.ua/ekopol>.

3. Там само.

4. Конституція України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-ХІІ від 28.06.1991 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>.

6. Качинський А. Б., Єгоров Ю. В. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації // Національна безпека: український вимір : щоквартальний наук. зб. 2009. № 4. С. 71—79.

7. Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник. М. : Изд-во “Мысль”, 1990. 639 с.

8. Хилько М. І., Кушерець В. І. Екологічна безпека України: у запитаннях та відповідях. К. : Знання України, 2006. 144 с.

9. Дудюк В. С. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічна безпека... С. 130—135.

10. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>.

11. Шевчук В. Я. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. / В. Я. Шевчук [та ін.]. К. : Либідь, 2004. 432 с.

12. Олефіренко О. В., Саталкін Ю. М., Білявський Г. О. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління. Механізми державного управління. 2014. № 1(45). С. 72—79.

13. Шевчук В. Я. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. ...

14. Олефіренко О. В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні...

15. Про охорону навколишнього природного середовища...

16. Там само.

17. Олефіренко О. В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні...

18. Сарапіна М. В. Забезпечення екологічної безпеки : кур. лекц. / уклад. : М. В. Сарапіна. Х. : НУЦЗУ, 2015. 195 с.

19. Яковенко О. Управління регіоном: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Урядовий кур'єр. 2000. № 195. С. 4.

O. Kalashnyk

ECOLOGICAL SAFETY AS A COMPONENT OF THE PUBLIC POLICY OF UKRAINE: CONCEPTUAL-TERMINOLOGICAL ASPECTS

The basic approaches to the definition of the concept “ecological safety” are analyzed and their normative-legal interpretation is revealed. The components of ecological policy in a democratic society are considered. The peculiarities of the formation and implementation of ecological management in Ukraine are shown. The

structure of ecological management is considered. The basic problems of ecological safety of Ukraine are found out.

Key words: ecological safety, public ecological policy, ecological management, regional ecological policy, environmental protection, nature management.