

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

С. М. ДОМБРОВСЬКА

В. В. КОВРЕГІН

А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

О. М. КОЛЄНОВ

МОНОГРАФІЯ

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ**

Харків – 2017

УДК 351:[316.334.5+504.03]
ББК 20.1+67.401 (4 УКР)

*Монографію розглянуто та рекомендовано до друку Вченою Радою
Національного університету цивільного захисту України
Протокол № 7 від 23 лютого 2017 року*

Авторський колектив: д.держ.упр., проф. С. М. Домбровська (підрозділи 1.2–1.4); к.тех.н., доц. В. В. Коврегін (підрозділи 1.1, 1.5, 2.1); к.держ.упр. А. Л. Помаза-Пономаренко (підрозділи 2.2–2.4); к.держ.упр. О. М. Коленов (підрозділи 3.1–3.3).

Рецензенти: д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри менеджменту та бізнесу Харківського навчально-наукового інституту ДВНЗ «Університет банківської справи» *В. Г. Ковальчук*; д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри державного управління і права Київського університету культури *Биркович Т. І.*

Домбровська С. М., Коврегін В. В., Помаза-Пономаренко А. Л., Коленов О. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Коленов, – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.

У монографії проаналізовано стан наукових досліджень щодо визначення поняття «соціально-еколого-економічні системи», розкрито зміст механізму формування державного управління такими системами з позиції безпеки, а також виявлено особливості функціонування цього механізму в Україні й за кордоном.

Проаналізовано сучасний екологічний стан України, визначено результативність державної екологічної політики, охарактеризовано її проблеми з позиції соціальної зорієнтованості та ризикобезпечності, у тому числі на регіональному рівні.

Запропоновано концептуальні засади стратегії вдосконалення державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України, зокрема його правове й організаційно-методологічне забезпечення, а також напрями вдосконалення такого управління на регіональному рівні.

Табл. 6. Іл. 11. Бібліогр. 222 назв.

УДК 351:[316.334.5+504.03]
ББК 20.1+67.401 (4 УКР)

© Домбровська С.М., Коврегін В.В.,
Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М., 2017 р.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУП..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО- ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ..... | 8 |
| 1.1. Поняття та зміст соціально-еколого-економічних систем..... | 8 |
| 1.2. Сутність державного управління у сфері безпеки соціально- еколого-економічних систем..... | 27 |
| 1.3. Складові механізми формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем..... | 41 |
| 1.4. Особливості реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем у різних країнах світу..... | 55 |
| 1.5. Організаційно-економічний механізм державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем..... | 72 |
| Висновки до першого розділу..... | 94 |
| РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО- ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ..... | 96 |
| 2.1. Сучасний стан охорони довкілля в Україні та результативність державної політики у сфері безпеки соціально-еколого- економічних систем..... | 96 |
| 2.2. Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України..... | 112 |

| | |
|--|------------|
| 2.3. Проблеми та протиріччя механізму формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України..... | 127 |
| 2.4. Особливості ухвалення державноуправлінських рішень щодо стабільного розвитку регіональних соціально-еколого-економічних систем в умовах ризиків..... | 141 |
| Висновки до другого розділу..... | 153 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ..... | 156 |
| 3.1. Концептуальні засади стратегії державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України..... | 156 |
| 3.2. Шляхи трансформації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України в умовах інтеграційних процесів..... | 172 |
| 3.3. Напрями вдосконалення механізму формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України..... | 191 |
| Висновки до третього розділу..... | 209 |
| ВИСНОВКИ..... | 212 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 217 |

ВСТУП

Важливим чинником забезпечення стабільного розвитку України в довгостроковій перспективі є перехід до якісно нового типу зростання – соціального, економічного й екологоорієнтованого, який не тільки покращує динаміку соціально-економічних перетворень, а також сприяє вирішенню існуючих проблем охорони навколишнього природного середовища. Тому першочергова увага до соціальної сфери, раціонального й економічно ефективного використання природних ресурсів, забезпечення екобезпеки життєдіяльності населення – невід’ємна умова подальшого розвитку країни, її складних систем, які зазнають значного антропогенного навантаження.

Сучасні проблеми соціально-еколого-економічних систем України стають тим чинником, під впливом якого держава має спрямовувати свої зусилля в напрямку забезпечення відповідного рівня системи безпеки, складовими якої є соціально, економічна й екологічна, формувати та реалізувати дієву державну політику. Її основна мета – вирішення існуючих проблем суспільства, охорони довкілля та запобігання виникненню екологічних загроз. Отже, вибір теми цього дослідження і його актуальність обумовлені потребою вдосконалення механізму формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні.

Проблеми формування та реалізації державної політики, у тому числі питання особливостей формування та реалізації державної соціальної й екологічної політики та виокремлення проблемних її аспектів, вивчалися багатьма вченими. Серед вітчизняних учених теоретико-методологічними та практичними аспектами державного управління та формування державної соціальної та регіональної політики займаються В. Бакуменко, Т. Биркович, С. Біла, М. Білинська, О. Васильєва, О. Дацій, В. Дрешпак, В. Воротін, А. Дегтяр, О. Дегтяр, І. Дегтярьова, В. Ковальчук, М. Латинін, М. Лахижа, О. Лебединська, Т. Лозинська, І. Лопушинський, С. Майстро, В. Маліков,

О. Мельниченко, А. Мерзляк, П. Надолішній, Н. Нижник, І. Розпутенко, В. Садковий, В. Сиченко, Ю. Сурмін, В. Тертичка, А. Халецька та ін.

Чисельна група вітчизняних науковців займаються дослідженням питань формування та реалізації державної екологічної політики, визначенню ролі держави в забезпеченні необхідного рівня екологічної безпеки, серед яких В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Кучеренко, О. Лазор, С. Лісовський, Н. Малиш, Г. Марушевський, Л. Мельник, О. Мордвінов, О. Мягченко, В. Потапенко, Ю. Саталкін, Л. Стасюк, О. Труш, Є. Хлобистов, Н. Хумарова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін.

Однак чимало теоретико-методологічних питань стосовно сутності та складових механізму формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні, а також визначення напрямів його вдосконалення в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими. Власне кажучи, у сучасних умовах існує потреба в ґрунтовному вивченні, усебічному аналізі й комплексній оцінці сукупності процесів, які відбуваються у сфері охорони навколишнього середовища та визначенню ролі держави в питаннях збереження довкілля та забезпечення системи безпеки як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Це зумовлює необхідність розробки та впровадження нових теоретико-методичних і практичних підходів до формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні.

Отже, метою цієї роботи є теоретичне обґрунтування ролі та функцій держави в питаннях безпеки соціально-еколого-економічних систем й охорони навколишнього середовища, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму формування та реалізації державного управління у сфері безпеки зазначених систем в Україні.

Для реалізації цієї мети поставлені такі основні завдання:

– дослідити сутність та виокремити складові механізму формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-

економічних систем в Україні;

– виявити особливості формування та реалізації державно-регіональної соціально-екологоорієнтованої політики в різних країнах;

– визначити сучасний стан охорони довкілля в Україні та результативність державної екологічної політики в сучасних умовах;

– обґрунтувати концептуальні засади стратегії формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні;

– окреслити шляхи трансформації державно-регіональної соціально-екологоорієнтованої політики України в умовах інтеграційних процесів;

– запропонувати напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні.

Об'єктом дослідження є соціально-еколого-економічні системи.

Предметом дослідження є формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні.

Методологічну основу цієї дослідницької роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи пізнання (формально-логічний, узагальнення, системно-функціональний, дедуктивний, вибірки, системно-структурного аналізу тощо) і фундаментальні положення теорії державного управління, а також гуманітарних, економічних і соціальних наук.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в можливості їх застосування під час формування та реалізації державної соціально орієнтованої економічної й екологічної політики. Так, рекомендації щодо напрямків удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки регіональних соціально-еколого-економічних систем знайшли своє практичне відображення в діяльності Департаменту економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації під час реалізації Стратегії сталого розвитку Харківської області на період до 2020 р. (довідка № 07-24/417 від 25.02.2015 р.).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

1.1. Поняття та зміст соціально-еколого-економічних систем

Поняття «соціально-еколого-економічна система» усе більше набуває ваги й актуальності в науці та практиці «Публічне управління й адміністрування». У сучасній науковій літературі багато досліджень присвячено проблемі взаємозв'язку діяльності людини з природним середовищем (див. Енциклопедичний словник з державного управління [55]).

Підсистемні й інституційні взаємодії, що здійснюються в межах соціально-еколого-економічної системи, є предметом аналізу таких науковців, як І. Драгана, Л. Жарова, Є. Карташова, О. Кузьменка, С. Лісовського, С. Поліщука та ін. [49; 59; 75–76; 98; 148]. Розгляд їх наукових праць дозволяє наполягати, що під час дослідження цими авторами соціально-еколого-економічних систем знайшли своє відображення різноманіття впливів і принцип зворотного зв'язку, що розглядаються, насамперед, за допомогою системного підходу. При цьому науково-теоретичним джерелом концепції стійкого розвитку можна визнати теорію зростання Я. Тінбергена, в якій в якості внутрішніх факторів такого розвитку розглядаються раціональні потреби й інтереси людини, а зовнішні – пов'язані з біосферою. Перехід від внутрішніх факторів до зовнішніх допускає перегляд цілей і пріоритетів, вихід на рішення завдань, визначених (так би мовити, зафіксованих) межами соціально-еколого-економічної системи [76]. Такий підхід дає змогу стверджувати, що соціально-економічний розвиток є

результатом реалізації економічних, екологічних і соціальних цілей суспільства. Власне кажучи, у межах соціально-еколого-економічної системи можливо здійснити одночасне вирішення трьох завдань на базі їх інституційного регулювання: економічних, екологічних і соціальних.

Проте вивчення трактувань поняття соціально-еколого-економічна система показує, що більшість авторів побіжно розглядають інституційний компонент такого виду системи або не приділяють йому належної уваги. Одні науковці (Є. Карташов, С. Поліщук та ін.) в якості основних структурних елементів соціально-еколого-економічної системи визначають економічну й соціальну підсистеми [76; 98], а інші (І. Драган, В. Шевчук та ін.) – уважають за необхідне виділити екологічну підсистему [48–49; 53]. Деякі вчені в аналізі соціально-еколого-економічної системи виділяють її матеріально-технічні й інформаційні потоки, а також потоки енергії, інші ж автори зупиняються на розгляді територіальних аспектів організації соціально-еколого-економічної системи.

Категорія «соціально-еколого-економічна система» набула певного наукового поширення у роботах В. Бакуменка, О. Балацького, І. Бистрякова, Л. Мельник, Ю. Сурміна та ін. (див. Енциклопедичний словник з державного управління [55]). Цими авторами акцентується увага на уточненні матеріально-технічних і природних потоків речовин й енергії, зокрема, соціально-еколого-економічна система представляється як сукупність стійких зв'язків між природними, виробничими та соціальними структурами, що обумовлені збалансованими матеріально-енергетичними й інформаційними потоками, та функціонують у часі та просторі за певних природно-кліматичних умов [там само].

Крім того, соціально-еколого-економічна система вченим Б. Буркинським визначається як територія, на якій у необхідному поєднанні функціонують екологічні, економічні й соціальні системи на основі спільного використання природних і виробничих ресурсів [11]. В деяких наукових розробках цього автора також підкреслюється територіальний аспект, однак

соціально-еколого-економічна система ним розглядається як взаємодія природних та господарських територіальних комплексів у процесі природокористування [13].

Іншими теоретиками та практиками (М. Згуровські, В. Макдонован та ін.) також звертається увага на взаємоз'язок і взаємозалежність економічного та природно-ресурсного територіальних компонентів як системоутворюючої ознаки. При цьому соціально-еколого-економічна система представляється як комплекс процесів (зокрема, екологічних, економічних, соціальних, природно-ресурсних і технічних), що обумовлені взаємодією та взаємозалежністю економічного розвитку суспільства та стану навколишнього природного середовища [213; 221]. Проте настільки широке трактування поняття не дає змоги зосередитися на найважливіших функціональних компонентах у складі соціально-еколого-економічної системи, а також визначити ключові цілі та завдання її розвитку.

Погоджуємося з Є. Карташовим, що взаємодія компонентів соціально-еколого-економічної системи визначає динаміку її розвитку [76]. Під терміном соціально-еколого-економічна система, на наше переконання, слід розуміти цілісне (інтераційне) утворення, що поєднує економічну, соціальну, інституційну й екологічну підсистеми, які взаємодіють через обмінні процеси між людською діяльністю та довкіллям (рис. 1.1). На нашу думку, такий підхід до аналізу соціально-еколого-економічної системи дає змогу розглянути сукупність її кейсових (ключових) елементів, що визначають її функціонування та структурні взаємозв'язки.

Важливе значення при розгляді соціально-еколого-економічної системи має поняття «біогеоценоз» (від грецького біо – життя, гео – земля, coіns – загальний), яке використовується у вітчизняній та західноєвропейській літературі та є співвідносним із американським терміном «екосистема». Поняття «біогеоценоз» у науковий обіг введено було в 1944 р. Згідно з цим визначенням біогеоценоз – це сукупність на відомому просторі земної поверхні однорідних суспільних і природних явищ [105]. У широкому

значенні біогеоценоз можна представити як сукупність однорідних суспільно-природних компонентів (атмосфери, гірської породи, рослинності, людського світу, світу мікроорганізмів, ґрунту, гідрогеологічних умов тощо) на певному відрізку земної поверхні, що має загальну специфіку взаємодії і певний тип обміну речовин та енергії між собою з іншими явищами та процесами природи [285, с. 9-10]. Таким чином, біогеоценоз являє собою сукупність живих організмів (біоценозів), що взаємодіють між собою, і середовищем їх проживання (біотопом) на певній території з певними ландшафтними, кліматичними та ґрунтовими умовами.

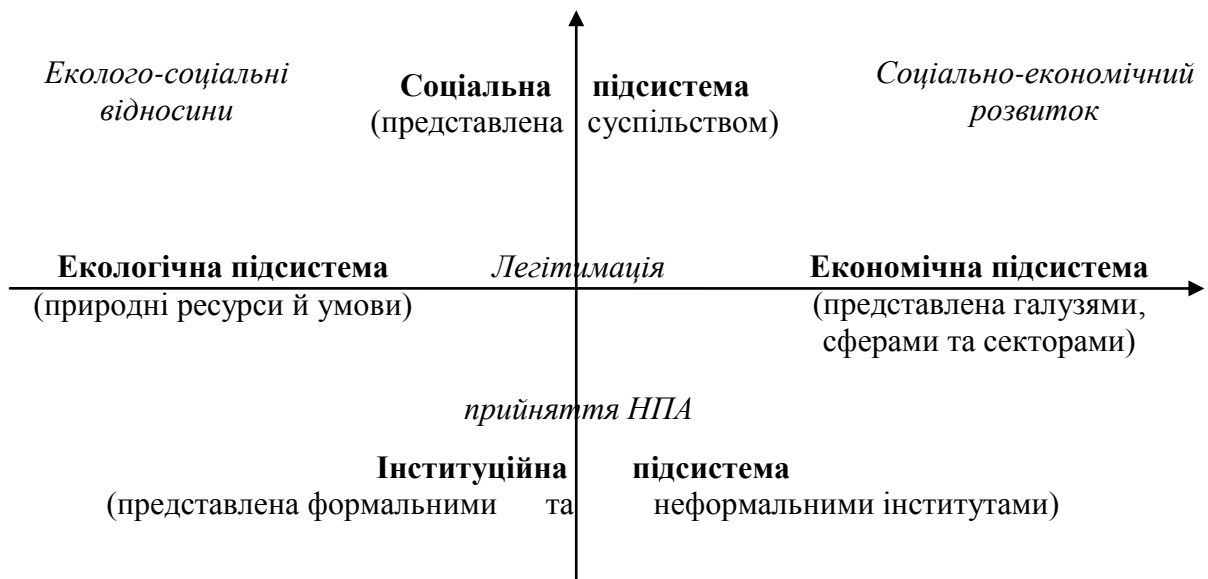


Рис. 1.1. Мнемонічна схема соціально-еколого-економічної системи
Джерело: складено на підставі [75–76]

Варто зазначити, що між біогеоценозами, як і між екосистемами, немає чітких меж. При цьому одна екосистема може переходити в іншу. Серед екосистем можна виділити глобальні, регіональні та локальні. Глобальна екосистема включає регіональні екосистеми, які, у свою чергу, екосистеми локального рівня. Погоджуємося із Є. Карташовим, що загалом екопідсистему регіону можна охарактеризувати як функціональну єдність живих організмів і навколишнього середовища у межах певного територіального простору [76, с. 10].

Зважаючи на таке формулювання екосистеми, можемо стверджувати, що

вона входить до складу соціально-еколого-економічної системи, і виступає її динамічною підсистемою, представленою сукупністю взаємодіючих компонентів природи. У процесі цієї взаємодії елементи екосистеми можуть змінювати один одного, а також природно-ресурсну систему території в цілому. Оскільки між окремими природно-ресурсними компонентами постійно наявні стійкі міжресурсні зв'язки, через які зміни від одного компонента (ресурсу) передаються іншому. Слід пам'ятати, що при цьому стан екосистеми трансформується під дією як природних, так й антропогенних впливів.

Таким чином, екологічна підсистема у складі соціально-еколого-економічної системи представляє собою складну відкриту підсистему з живими організмами, їх середовищем проживання, узаємозв'язок між якими обумовлений кругообігом речовини й енергії. Єдність абіотичних і біотичних компонентів екологічної підсистеми в їх узаємозв'язку характеризує стійкий стан природного компонента соціально-еколого-економічної системи.

Організаційно-господарську та фінансову основу соціально-еколого-економічної системи становить її економічна підсистема. Функціонування такої підсистеми забезпечують сектори, галузі й сфери економіки регіону, які стосуються виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ і послуг. Основна мета функціонування економічної підсистеми – забезпечення економічного зростання, збільшення валового регіонального продукту і реальних доходів на душу населення. При цьому центральне місце в економічній підсистемі посідають галузеві й міжгалузеві комплекси, що визначають структуру економіки регіону, внутрішні та зовнішні зв'язки регіону, його роль у господарському комплексі. Економічна підсистема як складова соціально-еколого-економічної системи забезпечує інтенсивну взаємодію галузевих і міжгалузевих комплексів, які об'єднують суб'єктів господарювання регіону, підвищуючи їх розвиток. Галузеві комплекси (сукупність організацій і виробництв), що перетворюють природну сировину та матеріальні ресурси на готову продукцію, можуть розглядатися як

соціально-еколого-економічні конструкти системи мезорівня з указівкою на їх організаційну й технологічну залежність.

Разом із тим, економічна підсистема охоплює не тільки виробничі процеси, але й усі впливи на навколишнє середовище. Власне, суспільне виробництво покликане створювати не тільки предмети споживання й засоби виробництва, але й гарантувати певну якість навколишнього природного середовища. Для цього необхідно досліджувати все різноманіття впливів виробничих процесів на таку якість, що становлять основу економічної підсистеми соціально-еколого-економічної системи, тобто на стан компонентів екологічної підсистеми. Крім того, слушним є твердження А. Якимчука та О. Корецького [202, с. 132–133], що одним з фундаментальних принципів системного аналізу є принцип зворотного зв'язку. У контексті нашого дослідження це означає, що при аналізі соціально-еколого-економічної системи не варто обмежуватися тільки ідентифікацією зовнішніх впливів. Значимість дослідження зворотних зв'язків між екологічною й економічною підсистемами, тобто внутрішніх їх взаємних впливів, зумовлює доцільність виділення та подальшого розгляду підсистеми еколого-економічних узаємодій.

Інституційна підсистема визначає розвиток соціально-еколого-економічної системи, насамперед, її організаційно-функціональну спрямованість. Зважаючи на це, зауважимо, що інституційні можливості управління розвитком соціально-еколого-економічної системи допускають вдосконалення системи державного управління за такими напрямками: удосконалення макро- і мікроекономічних показників з урахуванням соціальних і екологічних факторів; формування та використання ресурсної бази, тобто специфікації прав власності, користування та розпорядження ресурсами; формування політики ресурсозбереження та раціонального їх використання, а також інструментів економічного впливу на екологізацію виробництва; стимулювання розвитку ринку соціальних й екологічних послуг [49; 50].

Розвиток соціально-еколого-економічної системи зумовлює вплив, з одного боку, на соціальні процеси, а саме: рівень захворюваності населення, якість його життя. З другого боку, очевидним є й зворотний вплив розвитку соціальної підсистеми на соціально-еколого-економічну систему. Якість і рівень життя населення – одні з показників функціонування та розвитку цієї системи, зокрема від стану санітарно-епідеміологічної ситуації в регіоні залежить динамічність і стабільність соціально-еколого-економічної системи загалом.

Під соціальною підсистемою варто розуміти взаємозв'язану сукупність суспільних елементів, які перебувають у певних відносинах, формують набір цінностей і правил, їх легітимізують й утворюють суспільну цілісність. Остання риса означеного виду підсистеми – необхідна умова її функціонування та розвитку. Аналогічно характеристиці інших підсистем, яка здійснена в роботі вище, виокремимо елементи соціальної підсистеми, а саме: індивідів, соціальні групи й спільноти, поведінка яких обумовлюється соціальними позиціями, настанами та діями. Зв'язки між цими елементами можуть бути згруповані на ті, що виникають унаслідок співвідпорядкованості елементів соціальної підсистеми, а також на ті, що відповідальні за розподіл організаційних та інших функцій.

Соціальній підсистемі, як й іншим складовим соціально-еколого-економічної системи, притаманна риса «територіальності» (розміщення, організації, розвитку тощо). Жодна соціальна підсистема не існує і не функціонує без відношення до конкретної території. Соціальна підсистема просторово організована, при цьому остання залежить від певної господарської діяльності, яка здійснюється на окремо взятій території. Крім того, підґрунтя соціальної підсистеми становить процес відтворення.

Загалом підсистемні взаємодії соціально-еколого-економічної системи можна описати як паралельний розвиток тих чи тих процесів у межах її функціонування, обумовлені наявністю прямих і зворотних зв'язків між елементами системи. У науковій літературі з проблем соціального й еколого-

економічного розвитку здебільшого акцентується увага на вивченні впливу виробничої діяльності підприємств, галузей, секторів і сфер економіки на стан навколишнього середовища. При цьому більшою мірою досліджується вплив, що носить негативний характер. Зауважимо, проте, що поняття «вплив» і «узаємодія» мають певну відмінність. Розгляд значень і конотацій до цих слів, дозволяє констатувати, що «вплив» передбачає односторонню дію одного об'єкта на інший, «узаємодія» ж представляє собою співіснування, наявність горизонтальних або вертикальних відносин (суб'єктно-суб'єктні або суб'єктно-об'єктні). На погляд Є. Карташова, дослідження взаємодій, що виникають у процесі вилучення та використання природної сировини для виробництва продукції, охоплює таке:

– процеси, що відображають прямий вплив елементів економічної підсистеми на екологічну підсистему (наприклад, забруднення атмосфери, водних об'єктів, ґрунту; зміна гідрогеологічного режиму річок; порушення ландшафту; видобуток, транспортування і переробка корисних копалин тощо);

– процеси, що відображають зворотну реакцію екологічної підсистеми на попередньо здійснюваний на неї вплив з боку економіки (наприклад, підвищення захворюваності, зниження продуктивності праці в результаті впливу забрудненого середовища на населення; вичерпність природних ресурсів, їх якість; зміна матеріальних умов виробництва; зростання витрат на запобігання та ліквідацію наслідків забруднення тощо) [76, с. 12].

Крім того, акцент, який дослідники роблять на впливі різних видів забруднень, залишає поза увагою такі важливі аспекти взаємодії екологічної й економічної підсистем, як соціальні й інституційні. Однак дослідження та врахування цих типів узаємодій є досить актуальним і необхідним, оскільки підвищує обґрунтованість прийнятих управлінських рішень, а також знижує ризики інвесторів при реалізації інвестиційних проектів в окремо взятому регіоні.

Отже, екологічна, економічна, соціальна й інституціональна підсистеми

можуть бути представлені сукупністю взаємодіючих елементів. Така взаємодія призводить до зміни стану системи загалом й окремих її складових (підсистем). Власне, розвиток соціально-еколого-економічної системи виявляється через сукупність змін, що відбуваються в її елементах і підсистемах, а динаміка і спрямованість такого розвитку визначається характером узаємодій. Відповідно до системного підходу істотними властивостями соціально-еколого-економічної системи є ознаки цілісності, якими повністю не володіють усі її частини. Нових властивостей така система може набувати завдяки взаємодії її частин, тобто завдяки внутрішнім зв'язкам, відповідним змінам структури, переорієнтації руху системи тощо. На підтвердження цієї тези наведено такий приклад: соціально-еколого-економічна система створює форму стійкого стану свого функціонування, якщо внаслідок зіткнення природних, виробничих, соціальних, економічних та інших інтересів досягається певний компроміс, і в процесі реалізації цих інтересів кожної з перерахованих підсистем досягається генеральна мета, визначена в межах усієї системи. При цьому компроміс може досягатися як за рахунок застосування інструментів інституційної компоненти прямого впливу, так і непрямого. Стабільний розвиток соціально-еколого-економічної системи стає можливим за умови, що всі зміни її компонентів і взаємодії будуть носити соціобіосферосумісний характер.

Слід відзначити, що наслідки взаємодій можуть виходити далеко за межі досліджуваної соціально-еколого-економічної системи, яка у своїх можливостях обмежується кордонами того адміністративно-територіального утворення, на якому вона функціонує. Безперечно, слід брати до уваги факт можливості вільного переміщення в просторі окремих екологічних ресурсів, насамперед, повітря. Крім того, використання ресурсів річкових басейнів, що охоплюють територію кількох регіонів, також сприяє поширенню наслідків узаємодії екологічної, соціальної, інституціональної й економічної підсистем, здійснюваних у межах даного адміністративного регіону. Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків посилює взаємозв'язок регіональних

соціально-еколого-економічних систем, а тому збільшує межі поширення наслідків еколого-економічних взаємодій. Відтак, варто говорити про можливість транскордонного забруднення за межами адміністративно-територіального утворення (регіону).

Між соціально-еколого-економічними системами та виробництвом наявний причинно-наслідковий зв'язок, вони обумовлюють один одного під час свого формування та функціонування. Йдеться про те, що зазначені системи визначають критерії виробництва, а останнє відзначається здатністю до видозміни природних об'єктів. При цьому механізм функціонування соціально-еколого-економічних систем може бути охарактеризований за такими типами взаємозв'язків, сформованих між їх компонентами:

– економіко-екологічні зв'язки між підсистемами передбачають вплив господарської діяльності, точніше від природокористування, на навколишнє природне середовище, що може зумовлювати його забруднення (зокрема, відходами від виробництва), а також нераціональний (а подекуди незаконний) видобуток і використання природних ресурсів. Крім того, ці підсистеми включають заходи щодо «оздоровлення» навколишнього природного середовища, а також щодо запобігання настанню екологічних збитків;

– еколого-економічні зв'язки між підсистемами. Вони відображають вплив навколишнього природного середовища на умови суспільного виробництва, визначаючи при цьому роль природи в забезпеченні економіки необхідними природними ресурсами, тобто у формуванні сировинної бази виробництва;

– соціально-економічні зв'язки між підсистемами, що вказують на суспільство як джерело трудових ресурсів, рушійну силу науково-виробничих процесів, «генератора» технологій і засобів виробництва;

– суто економічні зв'язки між підсистемами. Вони виникають унаслідок впливу законів економіки, які становлять базис для формування тих чи тих закономірностей розвитку економічних процесів і відносин;

– суто соціальні зв'язки між підсистемами, що виникають під час функціонування суспільства, і характеризують особливості й етапи розвитку суспільних відносин;

– соціально-екологічні зв'язки між підсистемами, що відображають взаємодію навколишнього середовища і суспільства, їх взаємний вплив;

– суто інституційні зв'язки між підсистемами. Вони формуються в процесі історичного розвитку соціально-економічного середовища в контексті артикуляції інтересів суспільних груп і господарюючих суб'єктів, які (інтереси) агрегуються й реалізуються через формальні та неформальні екологічні інститути в межах моральних і правових норм, і враховуючи природно-ресурсний потенціал території.

Одним із важливих аспектів дослідження взаємозв'язків у соціально-еколого-економічній системі є визначення її просторових меж (кордонів). Ці межі визначають її розмір. У межах них відбувається взаємодія підсистем та елементів, яка охоплює природні, виробничі, інституційні, соціальні, управлінські та інші зв'язки. Підкреслимо, що ступінь прояву вищевказаних типів зв'язків у кожній соціально-еколого-економічній системі є неоднаковим. На це може впливати умовність та/або нечіткість кордонів такої системи. У свою чергу, нечіткість її кордонів обумовлена може бути таким:

– по-перше – різними ареалами поширення природно-суспільних зв'язків, що виникають у тих чи тих регіонах як природно-територіальних комплексів;

– по-друге – станом розвитку суспільно-демографічного блоку та концентрацією господарського блоку, які функціонують у межах відповідного, але власного географічного простору;

– по-третє – епізодичними зв'язками, що формуються в межах прикордонного (міжрегіонального) співробітництва щодо соціально-економічного розвитку.

Щодо адміністративних кордонів регіону варто відзначити й те, що в їх

межах реалізується як цілеспрямована діяльність органів державного управління, так і господарюючих суб'єктів. У той же час, непоодинокими є випадки, коли вплив виробничої сфери може виходити далеко за межі кордонів адміністративно-територіальної одиниці. Межі адміністративно-територіальної одиниці на регіональному рівні можуть не збігатися з межами однорідних природних систем (комплексів). Такі комплекси можуть входити до складу природних екологічних систем. В Україні останнім нововведенням є стимулювання виходу діяльності органів державного управління за межі кордонів регіону (див. Закони України «Про співробітництво територіальних громад» і «Про засади державної регіональної політики»).

Наслідки антропогенного впливу у вигляді різного роду забруднень можуть також виходити далеко за межі одного регіону в силу просторових особливостей прояву забруднень. У результаті антропогенного впливу забруднюються річки, географічні межі басейну, які можуть поширювати свою дію на кілька регіонів, так, забруднене повітря в одному регіоні переноситься на інші території, таким чином, можна говорити про транскордонне забруднення.

Отже, визначення меж соціально-еколого-економічної системи слід проводити безпосередньо із визначенням кордонів регіону, як основної форми організації суспільства. Формування таких систем відбувається на основі природно-територіальних комплексів, які служать відповідною природно-ресурсною та просторовою базою соціально-економічного розвитку регіону. Розвиток останнього відбувається, насамперед, у розрахунку на власний природний, економічний, інституційний і соціальний потенціал. Його використання спрямоване на забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності людини та збереження якості навколишнього природного середовища. Регіон є частиною території держави, і володіє спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. Регіон може просторово збігатися з кордонами території окремо взятої області, району тощо або об'єднувати території декількох областей. З

огляду на це соціально-еколого-економічну систему слід розглядати як інтегральну територіальну систему, що об'єднує в сукупність узаємодіючі та взаємозалежні різнохарактерні елементи – екологічні, соціальні, економічні й інституційні.

Конкретне адміністративно-територіальне утворення (регіон) представляє собою відкриту соціально-еколого-економічну систему з певними кордонами, в межах якої взаємодіють її підсистеми, що характеризуються специфічними ознаками та системною організацією. Зв'язки між компонентами соціально-еколого-економічної системи визначають її архітектуру, даючи змогу досліджувати її просторово-часовий устрій, функціональну залежність між джерелом впливу та різними компонентами, а також прогнозувати поведінку системи в цілому.

Соціально-еколого-економічні системи відзначаються низкою специфічних властивостей, найважливіші серед яких такі, як цілісність, структурність, динамічність і емерджентність. При цьому уточнимо, що будь-яка соціально-еколого-економічна система є внутрішньо неоднорідною, відкритою й організованою. Ураховуючи те, що розвиток цих систем має бути безпечним і поступальним, можемо вказати на необхідність розгляду класифікації соціально-еколого-економічних систем, підґрунтя якої становлять їх властивості й ознаки [79; 81; 151], а саме:

1) за чутливістю до зовнішнього впливу соціально-еколого-економічні системи можуть бути такими, зовнішні зв'язки яких є різноманітними і багатофункціональними. Ці системи більш чутливі до змін. Разом із тим, соціально-еколого-економічні системи, в яких переважають внутрішні структурно-функціональні зв'язки, є менш схильними до зовнішнього впливу. У цілому процес природокористування завжди здійснюється в рамках певної території, але саме зовнішні зв'язки соціально-еколого-економічної системи забезпечують інтеграцію окремих підсистем в єдиний тривимірний простір;

2) за ступенем відкритості. Відзначимо, що будь-яка соціально-

еколого-економічна система є відкритою, на відміну від наявних у природі (як виняток) закритих екосистем. Зовнішні зв'язки із останніми практично відсутній, проте ступінь відкритості соціально-еколого-економічної системи може бути різним і залежати від кількості зовнішніх зв'язків цієї системи з навколишнім світом;

3) за ступенем трансформації природного середовища. При цьому можемо виділити природні еколого-економічні системи – території природних заповідників, заказників, а також практично не заселені землі; антропогенно-перетворені еколого-економічні системи – сільськогосподарські, лісові, курортні райони; штучні еколого-економічні системи – території міст, виробничих комплексів, дороги та прилеглі до них території тощо;

Четвертою класифікаційною ознакою є концентрація капіталовкладень у соціально-еколого-економічні системи. Залежно від ступеня цієї концентрації вони можуть бути згруповані в:

– системи з мінімальною концентрацією капіталовкладень (заповідники, національні парки, ліси, на території яких практично не здійснюється господарська діяльність; території з розвіданими, але не розробленими родовищами корисних копалин; території, які включають деякі внутрішні водойми (озера, ставки) і водотоки, (річки, струмки) тощо);

– системи з низькою концентрацією капіталовкладень (сільськогосподарські райони в цілому; ліси, що перебувають в експлуатації; зони рекреаційного відпочинку; деякі внутрішні водойми і водотоки, басейни яких активно використовуються людиною у господарській діяльності);

– системи із високою концентрацією капіталовкладень. Прикладом таких систем є промислові еколого-економічні системи.

З точки зору функціонального підходу, тип соціально-еколого-економічної системи залежить від результатуутворюючих факторів, які визначають структурно-функціональну єдність системи. В якості подібних факторів можуть виступати різні види господарсько-економічної діяльності.

Прикладом таких систем можуть служити агро-еколого-економічні, техно-еколого-економічні й урба-еколого-економічні системи. Очевидно, що, чим більше промислово розвинена соціально-еколого-економічна система, чим більше зв'язків охоплюють внутрішні компоненти системи, і чим вище ступінь її інтеграції в економічний простір країни, тим більше системоутворюючих функцій вона має. Однак у поліфункціональних системах можна виділити одну-дві головні функції, які враховуються при типологізації.

Крім того, варто розрізняти соціально-еколого-економічні системи залежно від раціональності природокористування, що здійснюється на відповідній території. Як відомо, під раціональним природокористуванням розуміють систему суспільних заходів, спрямованих на планомірне використання природних ресурсів і за можливості покращення їх стану, зокрема виробничих основ продуктивності ґрунтів, вод, повітря, рослинного й тваринного світу та інших факторів виробництва. Необхідність раціонального природокористування суб'єктів господарювання обумовлена відчутним браком і важко відновлювальністю природних ресурсів, а подекуди взагалі вичерпністю останніх. Нераціональне природокористування включає негативні процеси антропогенного впливу на навколишнє природне середовище та пов'язане із забрудненням і деградацією ґрунтів, атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, змінами природного ландшафту, знищенням окремих видів рослин і тварин, порушенням гео-екологічних зв'язків між елементами еколого-економічної системи.

Незважаючи на досить складну вищенаведену класифікацію соціально-еколого-економічних систем, вона досить чітко описує основні їх властивості й ознаки, відображаючи результати взаємодій соціальної, економічної, екологічної й інституційних підсистем.

Теоретичний аналіз засад державного управління стійкістю соціально-еколого-економічних систем дає змогу стверджувати, що відсутній єдиний підхід до визначення категорії «соціально-еколого-економічна система».

Крім того, її визначення має супроводжуватися виділенням у цій системі інституційної соціально орієнтованої складової. Це необхідно з позиції того, що саме державне управління покликано забезпечувати належні інституційні умови щодо ризикостійкого розвитку соціально-еколого-економічної системи. Ураховуючи це, у рамках цього дослідження вважаємо, що дефініція цієї системи охоплює сукупність економічної, соціальної, екологічної й інституційної підсистем. Вони дозволяють комплексно підійти до розробки державного механізму управління ними, у тому числі до аналізу проблем безпечності функціонування та ризикостійкості соціально-еколого-економічних систем, зокрема до визначення показників та індикаторів, а також норм стійкого (збалансованого) їх розвитку. Вирішення цього питання знаходиться у площині застосування відповідного методичного забезпечення аналізу розвитку територіальних, галузевих економічних і екологічних систем, які виступають як підсистеми соціально-еколого-економічної системи регіону.

Одразу підкреслимо, що основні підходи до державного управління стійкістю складних систем, які відзначаються тривимірністю (соціальною, екологічною й економічною), почали формуватись на початку 60-х років ХХ ст. [182; 196]. Ці підходи передбачають, насамперед, визначення терміну «управління стійкістю». Протягом 20-и наступних років основним був підхід, за яким управління стійкістю складних систем розглядалось як спосіб адаптації та реалізації концепції природоохоронних заходів. Основна увага в моделі цього управління була приділена екологічному контролю, зокрема моніторингу [там само].

У 90-і роки ХХ ст. поширення набула модель управління якістю щодо навколишнього природного середовища, а також запобігання екологічним забрудненням. При цьому управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи визначили як сферу взаємодії з усіма зацікавленими суб'єктами – органами державної влади, господарюючими суб'єктами, неринковими учасниками та ін. [31–33].

На початку XIX ст. акценти в управлінні в означеній сфері дещо змістилися з управління якістю щодо навколишнього природного середовища в бік популярності моделі відповідальної поведінки споживача, а також екологічно безпечного й чистого виробництва. У цей період управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи почало розглядатись як проактивне, систематичне скорочення впливів і ризиків на основі впровадження новітніх екотехнологій у виробництво, яке супроводжується мінімізацією відходів, альтернативною заміною ресурсно-матеріальної бази, економією енергії тощо.

Крім того, у цей період (уже після проведення конференції ООН щодо стану захищеності та розвитку навколишнього природного середовища в м. Ріо-де-Жанейро в 1992 році) відбулося розроблення моделі стійкого (збалансованого) розвитку. При цьому управління стійкістю соціально-еколого-економічних систем передбачає впровадження нових інструментів і технологій, які сприяють інтегруванню екологічних аспектів у процес ухвалення управлінських рішень. Зпершу були запропоновані концепція промислової екології, а також модель корпоративного екологічного управління. Воно розглядається як можливість отримання конкурентних переваг через екологічну підготовку кадрів (персоналу). Наступною була модель стійкості, у межах якої управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи представлено як спосіб використання можливостей екологічного ринку не тільки суб'єктами господарювання, а й державою. З цією метою була розроблена та впроваджувалась модель ризик-аналізу виробництва, у контексті якої управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи ототожнювалось із системою управління еколого-економічними ризиками.

Сьогодні поширення набула модель екологічної й соціально орієнтованої економіки. При цьому управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи розуміється як елемент соціального управління, культури й екологічної етики. Воно виступає як спосіб організації

маловідходних виробництв та екологічно безпечної продукції, пов'язаний із безпекою соціально-еколого-економічної системи. Управління стійкістю такої системи охоплює нове екологічне мислення, спрямоване на усвідомлення еколого-економічних і соціальних перспектив розвитку. На нашу думку, комплексно управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи може бути охарактеризовано як цілісна сукупність економічних, соціальних, інституційних та екологічних методів, механізмів й інструментів впливу, що забезпечують збереження певної структури такої системи, підтримку оптимального режиму її функціонування, а також реалізацію збалансованого поступального розвитку.

Розгляд системи управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи має ґрунтуватися на вивченні параметрів ризикостійкості її підсистем. Кожна система має власні параметри, які є для неї основними або життєво важливими. Динамічна рівновага системи забезпечує відносну стійкість цих параметрів і тим самим підтримує існування самої системи. Вихід значення параметра за межі часткової рівноваги веде до переходу системи на новий якісний стан, але не до її руйнації (синергетичний ефект розвитку системи). З критичним виходом значення параметра за межі загальної рівноваги система може втратити свою основну якість і перестати існувати взагалі. Тому метою управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи є підтримка таких параметрів системи, за яких буде забезпечено її стійкість у коротко-, середньої і довготривалій перспективі. Оскільки будь-яка система повинна бути передбачувана, організована і керована. Сукупність принципів, цілей, методів, засобів і дій щодо збереження стійкого стану функціонування та розвитку соціально-еколого-економічної системи характеризується як управління нею (рис. 1.2). Принципи і цілі для соціально-еколого-економічних систем різного рівня (глобального, національного, регіонального та локального) можуть бути спільними, але й відмінними, а, відтак, і форми їх безпекового розвитку. Методи і засоби, а також дії щодо збереження соціально-еколого-економічної

стійкості різних складних систем мають на кожному рівні організації свої відмінні риси, пов'язані з природно-просторово-географічними особливостями, а саме: геологічною специфікою надр Землі, кліматичними умовами, станом ґрунтового шару, атмосферного повітря, водних об'єктів, особливостями флори і фауни, укладом життя людей.

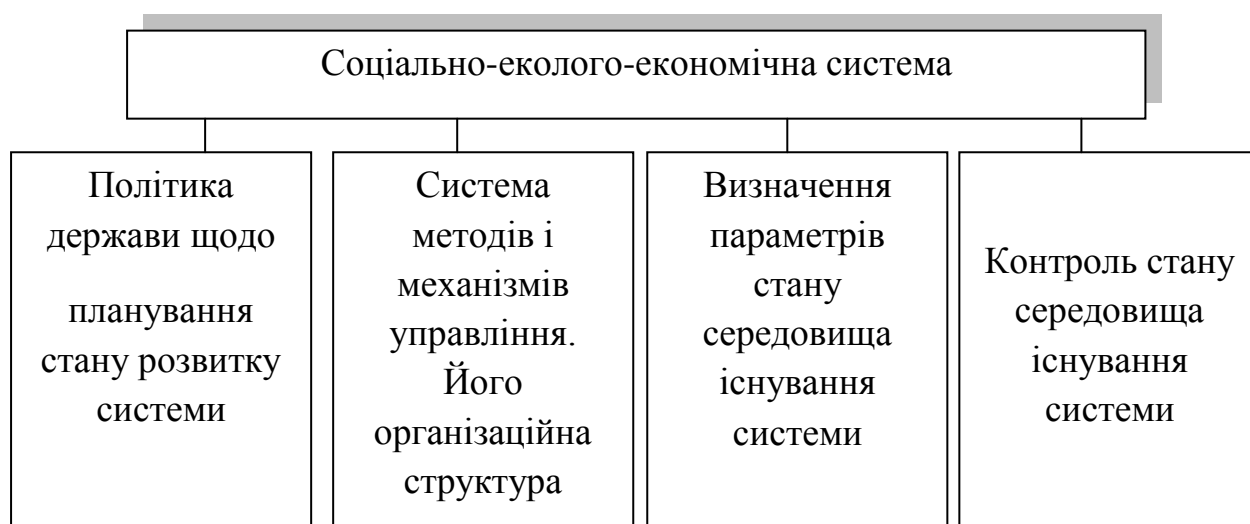


Рис. 1.2. Концептуальна модель державного управління соціально-еколого-економічною системою

Джерело: складено на підставі [76; 222]

У цьому контексті наполягаємо, що системного підходу вимагає розробка концептуальної схеми державного управління стійкістю соціально-еколого-економічної системи. Засади організації та впровадження такого управління можна представити у вигляді послідовності концептуальних ідей і цілей, правового й організаційно-методичного забезпечення державного управління соціально-еколого-економічною системою, структури її менеджменту, а також основних напрямів екологічної діяльності в такій екосистемі. Такі засади державного управління соціально-еколого-економічними системами можуть бути допрацьовані та визнані як загальні (типові) для застосування на різних рівнях організації функціонування зазначеного виду систем.

1.2. Сутність державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем

Серед значної кількості проблем, що постали перед цивілізацією в сучасних умовах, однією з головних є проблема виживання людства в довгостроковій перспективі через загрозливий стан довкілля, негативний вплив на нього господарської діяльності.

Людина стала, як вважав президент Римського клубу А. Печчеї, сама для себе «Ахіллесовою п'ятою», вона – точка відліку, «у ній початок і кінець». З його точки зору, важливо визначити стан, в якому опинилася людина, тобто ті негативні для природи й самої людини наслідки антропогенної діяльності, що виявились в останні роки, та примушують пильніше вдивитися в систему екологічних взаємовідносин, замислитися над проблемою їх гармонізації [117].

Світовий екологічний рух має виробити нову філософію взаємодії природи й людини, адже численні розробки в цій галузі мають досить фрагментарний і суперечливий характер, в яких обґрунтовується відмова від експансіоністських цінностей і відповідних їм моделей поведінки, від надто урбанізованих способів життя, традицій індустріалізму й технократизму. Серед “соціально-еколого” орієнтованих узагальнень є й такі, що засуджують сучасний науково-технічний прогрес, убачають у ньому посібника «ненажерливих» монополій, які нищать основи соціальної й екологічної безпеки [178].

Слід зазначити, що однією з ідей, що не заперечує, а, навпаки, спирається на науково-технічний прогрес, і навколо якої формується та розвивається “екологічна філософія”, є “ноосферна” ідея.

Термін “ноосфера” був введений у науковий обіг на початку 20-х р. ХХ ст. французьким математиком і філософом Е. Леруа, який уважав, що «поступове зростання духовності сягає такого ступеня досконалості, за якого

ноосфера буде прагнути відокремитись від біосфери, як метелик від лялечки» [191].

На думку іншого французького вченого і філософа П'єра Тейяра де Шардена, ноосфера є третьою стадією в розвитку Землі (перші дві – передбіосфера і біосфера були попередньо сформованими покривами Землі): “Настільки ж простора, але значно більш цілісна, ніж усі попередні покриви, вона є дійсно новим покривом, “мислячим шаром”, який, народившись наприкінці третинного періоду, розгортається з тих пір над світом рослин і тварин – зовні біосфери і над нею” [184].

Разом із тим, більш ґрунтовне тлумачення поняття ноосфери дав видатний український природознавець, мінералог і геохімік, засновник і перший президент Української академії наук В.І. Вернадський. Уже на початку ХІХ ст. В. Вернадський почав говорити про те, що вплив Людини на навколишню природу зростає так швидко, що не за горами той час, коли він перетвориться в основну геологостворюючу силу. Як наслідок, він обов'язково повинен буде прийняти на себе відповідальність за майбутній розвиток природи. *Розвиток навколишнього середовища і розвиток суспільства будуть нерозривні.* Біосфера ж перейде одного разу у сферу розуму – ноосферу. Станеться велике об'єднання, у результаті якого розвиток планети буде ціленаправленим – спрямованим силою розуму. «Ноосфера Вернадського» – це такий стан біосфери, коли її розвиток відбувається керовано, за якого Розум має можливість направити розвиток біосфери в інтересах Людини, її майбутнього. З цього логічно витікає таке положення про автоеволюцію (синергію) Людини. Важливим шляхом розвитку людини є шлях її «само» – саморозвитку. Розширюючи і заглиблюючи біосферу, усуваючи межі пізнаного світу, людина і сама нескінченно розвивається й удосконалюється. У іншому випадку склалася б тупікова ситуація, а саме: досягши межі закладених можливостей, людство зупинилося б у своєму розвитку, а зупинившись – загинуло. Це положення про можливості і необхідність саморозвитку людини також є важливою

частиною його вчення про ноосферу [17].

Дослідник В. Вернадський одним із перших усвідомив те, що люди, маючи розум, не можуть продовжувати перетворення своєї діяльності просто у стихійну геологічну силу, негативні сторони цього процесу стали б сьогодні загальноvizнаними. Перед ученими, писав він, “стоять для найближчого майбутнього небачені для них задачі свідомого скеровування організованості й орієнтованості ноосфери” [18].

Академік А. Ферсман констатував неминучість дестабілізації біосфери за рахунок виробництва (чужих природі) з’єднань і геохімічних реакцій, що породжуються ними.

Центральною ідеєю, що проходить крізь усю творчість В. Вернадського, стала єдність біосфери й людства. Він у своїх роботах із природознавства показує «коріння» цієї єдності, значення організованості біосфери в розвитку людства. Учений В. Вернадський розглядав людську діяльність як геологічний фактор, який багато в чому визначає подальший розвиток Землі. Для В. Вернадського людина була, насамперед, носієм розуму, і саме розум, на його переконання, буде домінувати на планеті й розумно її перетворювати, не завдаючи шкоди природі й людям [16].

Дослідник В. Вернадський не завершив розробку вчення про ноосферу. Проте напрямок його думок чітко визначений – поняття ноосфери містить ідею про необхідність з боку людства раціональної організації взаємовідносин суспільства і природи.

Через усвідомлення того, що глобальний характер впливу людської діяльності на природне середовище став сумною реальністю, дію антропогенних чинників на природу було визнано такою, що не контролюється і такою, що досягла порогу її самозахисту. Тому виникла ідея свідомого управління еволюцією біосфери. Для вирішення протиріч технічного прогресу почали створюватися програми практичних дій: “Римський клуб”, “Global change”, “Геосфера — біосфера” та ін. Кожна з цих програм зіткнулася з проблемою співвідношення еволюції природного

середовища і людської культури [14; 92]. Так, уже в 70-х роках ХХ ст. у роботі Римського клубу були досить чітко сформульовані сценарії можливої екологічної катастрофи, до якої може наблизитися сучасна цивілізація. Вихід із неї – обмеження речовинно-енергетичного споживання природи і мінімізація шкідливих викидів, які критично порушують динамічну рівновагу біосфери. Цей клуб визначив такі «ідеали»: перехід до екологічно чистих технологій, відмова від технократичного ставлення до природи і людини [117]. З огляду на це виник цілий комплекс проблем, що стосуються умов, можливостей і шляхів реалізації цієї мети.

Ще в 70-го рр. ХХ ст., як основний стратегічний напрям природоохоронної діяльності, на міжнародному рівні була прийнята стратегія «end-of-pipe». За неї передбачено вимірювання забруднень. Наступним кроком щодо охорони навколишнього середовища можна вважати Міжнародну конференцію в 1978 р. у м. Женеві, на якій було обрано напрям технічного переозброєння на основі ресурсозберігаючих та маловідходних технологій [186].

У 1983 р. ООН створила Всесвітню комісію з навколишнього середовища і розвитку, у звіті якої за 1987 р. указано, що, якщо людство нічого не змінить у своїй виробничій діяльності і способі життя, то його чекають надзвичайно важкі випробування і різке погіршення навколишнього середовища.

У червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро відбулася конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку. Представниками 179 держав був прийнятий історичний документ «Порядок на ХХІ ст.». Це екологічна програма на нове століття. Вона направлена на досягнення високої якості навколишнього середовища і здорової економіки для всіх народів світу: «Людство здатне зробити розвиток стійким – забезпечити, щоб він задовільняв потреби теперішнього часу, не піддаючи ризику здатність майбутніх поколінь задовільняти свої потреби» [186].

«Порядок денний на ХХІ ст.» прийнятий у Ріо-де-Жанейро в 1992 р.

(власне, «Декларація Ріо») включає такі основні принципи [207]:

- люди мають право на здорове і плідне життя в гармонії з природою;
- держави мають суверенне право розробляти свої власні ресурси, але без збитку для навколишнього середовища;
- держави повинні розробити міжнародне законодавство про компенсацію за те ушкодження, яке наносить їх діяльність за межами суверенних територій;
- для досягнення стійкого розвитку захист навколишнього середовища повинен складати невід’ємну складову цього процесу і не може розглядатися у відриві від нього;
- держави повинні співпрацювати з метою збереження, захисту і відновлення цілісності екосистеми Землі;
- екологічні питання розв’язуються найбільш ефективно за участю всіх зацікавлених громадян;
- держави розвивають і заохочують інформованість й участь населення шляхом надання широкого доступу до екологічної інформації;
- держави приймають ефективні закони щодо охорони навколишнього середовища, розробляють національні закони, що стосуються відповідальності і компенсації жертвам забруднення та іншого екологічного збитку;
- екологічна політика не повинна використовуватися для невиправданого обмеження міжнародної торгівлі;
- винуватець забруднення навколишнього середовища повинен нести фінансову відповідальність за це забруднення;
- держави повідомляють один одного про стихійні лиха або діяльність, які можуть мати шкідливі трансграничні наслідки;
- війна неминуче надає руйнівну дію на процес стабільного соціально-економічного розвитку, тому держави повинні поважати міжнародне право, яке забезпечує соціальну безпеку та захист навколишнього середовища під час озброєних конфліктів, і повинні співпрацювати з метою забезпечення

соціально-економічного розвитку;

– мир, розвиток й охорона навколишнього середовища – взаємопов'язані і неподільні.

Форумом у Ріо-де-жанейро, що відбувся в 1992 р., прийнято рішення про розробку нових міжнародних стандартів у сфері соціально-екологоорієнтованого управління [150].

У червні 2012 р. у Ріо-де-Жанейро (Бразилія) відбулася Конференція ООН зі збалансованого розвитку Ріо+20 «Майбутнє, якого МИ хочемо». На цій конференції увага була зосереджена на двох питаннях, а саме:

1) «зелена економіка» у контексті збалансованого розвитку і подолання бідності;

2) інституційні рамки збалансованого розвитку – соціального, економічного й екологічного [130].

У підсумковому документі цієї конференції «зелена економіка» розглядається як один із важливих інструментів забезпечення збалансованого розвитку. Цей інструмент може забезпечити різні варіанти формування політики, але не повинен бути жорстким набором правил. Серед державно-політичних заходів, направлених на розвиток «зеленої економіки», виділено такі:

– подальша розробка й упровадження нового індикатора для вимірювання розвитку, який би на основі збалансованості враховував економічну, соціальну й екологічну складові прогресу (див. Цілі сталого розвитку 2016–2030 рр., визначені на Саміті ООН у межах Порядку денного в галузі розвитку, проблематика якого охоплює аспекти соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможності країн, екологічної й енергетичної безпеки, глобального партнерства для розвитку);

– включення вартості біорізноманіття в національні системи обліку і звітності (згідно із зобов'язанням Сторін Конвенції про біологічне різноманіття, Нагоя, 2010 р.) з метою більш ефективної інтеграції природних ресурсів й екосистемних послуг до процесів планування;

- розробка і впровадження 10-річної Рамкової структури Програм зі збалансованого споживання і виробництва;
- упровадження ініціативи «Збалансована енергетика для всіх»;
- запровадження системи перебудови підтримки для «зеленої економіки» з метою забезпечення країн консультативною підтримкою і сприяння в доступі до належного фінансування національних ініціатив за пріоритетами, які визначатимуть самі країни [130].

На кожному рівні державного управління розвитком територій актуальність і гострота аналізованої проблеми вимагають постійної уваги до неї всіх інститутів держави і соціуму, контролю за її станом з тим, щоб не допустити дестабілізації та соціальних потрясінь в суспільстві. Забезпечити системність, різноаспектність і спадкоємність під час формування та реалізації політики держави у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем можуть освідчені жінки, власне, дотримання гендерного підходу (про який ітиметься докладніше в роботі далі). Загальновідомим свідченням цього, наприклад, є слухні пропозиції Жіночої групи, надані під час розробки документу «Майбутнє, якого МИ прагнемо» щодо необхідності використання поняття не «зелена економіка», а стійка та справедлива, а також дотримання принципів диференційованої відповідальності, прозорості, рівноправності поколінь тощо.

Щодо інституційних рамок збалансованого розвитку, то слід відзначати, що ключовим результатом Конференції Ріо+20 стало ухвалення рішення про створення універсального Міжурядового форуму. Він має стежити за забезпеченням збалансованого розвитку і замінити Комісію ООН зі збалансованого розвитку.

Конференція також відзначила необхідність зміцнення екологічної складової збалансованого розвитку, запропонувавши Генеральній Асамблеї ООН прийняти резолюцію щодо зміцнення Програми ООН щодо навколишнього середовища (UNEP) і підвищення її статусу, зокрема шляхом установа універсального членства в Раді управляючих ЮНЕП і

забезпечення надходження достатніх фінансових ресурсів з бюджету ООН.

Конференція Ріо+20 також визначила такий важливий захід, як розробка Мети збалансованого розвитку. Ця мета повинна бути розроблена на період після 2015 р., оскільки до кінця в 2015 р. ООН мала б піклуватися про досягнення Мети розвитку тисячоліття.

Незважаючи на той факт, що більшість поставлених цілей у Порядку денному на XXI ст.» не було досягнуто, країни світу в 2012 р. у черговий раз підтвердили свою відданість ідеям збалансованого розвитку суспільства. Це, з одного боку, указує на недостатню ефективність окреслених шляхів подальшого розвитку і запропонованих для цього інструментів, а з другого – на те, що альтернативи трансформації світової економіки до збалансованих моделей розвитку на екологічній основі не існує. Опосередковано про це свідчить і висунення на Конференції Організації Об'єднаних Націй з питань Стійкого Розвитку (Ріо-де-Жанейро, Бразилія, 2012) питання «зеленої економіки» як пріоритетне [213; 215; 218; 219; 220]. У такому контексті, першочерговим завданням є координація на міжнародному рівні з метою досягнення реальних результатів спільної діяльності щодо гарантування та підтримки безпечного розвитку соціально-еколого-економічних систем.

Необхідними елементами забезпечення такої координації є такі:

- а) узгоджена політика;
- б) уніфіковане правове поле;
- в) ефективна інституційна база;
- г) узгоджені моніторингові інструменти і стандарти;
- д) механізми гарантування правозастосування й юстиції;
- е) достатня і гарантована база фінансування [130].

Варто зазначити, що реалізація заходів щодо охорони навколишнього середовища (у глобальному масштабі) для сучасного суспільства та майбутніх поколінь неминуче вимагає здійснення величезних витрат, які можуть скласти 5 – 10 % від річного світового валового продукту. Ці витрати мають дві важливі особливості, по-перше, вони пов'язані не з розвитком

певних галузей світового господарства або освоєнням нових ресурсів, а, навпаки, із відмовою від таких і пошуком альтернативних рішень. По-друге, в окремих випадках носять транснаціональний характер. Погодившись на ці витрати, людство здійснює перехід від підкорення природи до гармонізації відносин із нею. При цьому *для людства відкривається перспектива тривалого синергетичного безкризового розвитку*. Такий його сценарій передбачає, що до кінця XXI ст. кількість населення Землі стабілізується на рівні 8 – 12 млрд. осіб, а темпи зростання промислового виробництва дещо сповільняться; сільськогосподарське виробництво має істотно випередити зростання населення, а рівень забруднення і деградації природного середовища почне знижуватися приблизно із середини XXI ст., коли вся світова спільнота вступить у постіндустріальну епоху [31; 34].

Отже, у XXI столітті людство стикнулося з проблемою пошуку відповіді на питання соціально-еколого-економічного виклику, що постав ще перед цивілізацією XX століття.

Кожна епоха робила свій внесок в інтерпретацію екологічної проблеми тогочасного суспільства, у спробі виявлення і використання ефективних шляхів її вирішення в умовах, коли відриваючись від природи в процесі свого технічного, наукового або духовного розвитку, цивілізація досягне небезпечної межі повного розриву із нею. На рахунок цього існує низка достатньо протилежних точок зору.

Так, картезіанський підхід до відносин у системі “Людина – Природа” дозволив людству вважати, що відчуженість від Землі дає право бачити у ній лише неживу сукупність копалин, – багатств, які люди вільні експлуатувати, як захочуть. Ця помилка сприйняття привела людство до сьогоднішньої кризи. Не менш полярна й інша позиція вчених, які говорять про людство в термінах хвороби. Згідно з їх поглядами, люди – це патогени, свого роду віруси, які загрожують самому існуванню Землі. Спосіб лікування один – стерти людство з її лица [117; 184].

Отже, наразі існують досить різновекторні думки в науковому

середовищі: від розуміння вседозволеності людини до необхідності тотального знищення людства для виживання Землі. Однак це діаметрально протилежні точки зору, і пошук відповідей на хвилюючі питання сучасності, очевидно, знаходиться між ними. Сьогодні вже зрозуміло, що на порядку денному стоїть питання щодо якомога більш широкої екологізації суспільної свідомості. Потреба у формуванні екологічної культури, як вирішального чинника в гармонізації відносин суспільства і природи, стає все більш актуальною. Не випадково, відомий вчений П. Проскурін відмічає, що «...доки екологічна культура не буде доведена до відома кожного з нас, доти користі не буде. Екологічна культура повинна стати справою суспільно-державною» [25].

Як наслідок, в останні десятиліття міжнародна громадськість остаточно визначилася в необхідності визнання пріоритетності прав людини на здорове й гармонійне природне середовище, сформулювавши засади глобальної екологічноорієнтованої економічної політики. Її складовою на національному рівні є *державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем*. Значною мірою це зумовлено існуючими соціальними й екологічними проблемами, наслідком яких є значне забруднення навколишнього природного середовища та погіршення добробуту населення.

Термін «екологія» (від греч. oikos – будинок, батьківщина і logos – учення) уперше було введено німецьким біологом Е. Геккелем, який у своїй праці «Загальна морфологія» (1866 р.) писав, що «екологія – це пізнання економіки природи, одночасне дослідження взаємостосунків усього живого з органічними і неорганічними компонентами середовища, включаючи відносини антагоністів та неантагоністів ...» [134].

З часом стало зрозуміло, що без відповідного державного втручання питання «відносин усього живого (насамперед, людини) з органічними і неорганічними компонентами середовища» вирішити існуючі екологічні проблеми неможливо.

Основні принципи державної політики у сфері безпеки соціально-

еколого-економічних систем України сформовані в Декларації про державний суверенітет України (10.07.1990 р.). Згідно із 7 розділом «Екологічна безпека» цього документа наша держава самостійно встановлює порядок організації охорони природи та порядок використання природних ресурсів на своїй території, має свою комісію з радіаційного захисту населення й екологічної безпеки. Конституція України, положення якої є нормами прямої дії (ст. 8) і складають основу природоохоронного законодавства нашої держави, проголошує як одне з важливих повноважень Верховної Ради України – дбати про охорону довкілля, визначати екологічну політику держави, яку реалізує Кабінет Міністрів України [30; 87].

Державна політика України у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем визначена також «Основними напрямками державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затвердженими Верховною Радою України у 1998 р. Цей документ передбачає довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем в Україні на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях [30].

Існують різні підходи щодо визначення сутності та змісту державного управління (впливу), спрямованого на вирішення еколого-економічних проблем суспільства. Так, згідно зі Стратегією Державної екологічної політики України на період до 2020 року, завданням державної екологічної політики є задоволення зростаючих потреб населення в об'єктах довкілля, щоб його структура, якість і сталість процесів, функцій не погіршувалися та відповідали потребам людей [181].

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що наша держава здійснює свою екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи [30].

За визначенням Л. Мельника та М. Шапочки, державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах [138].

Науковець О. Лазор зазначає, що управління в галузі екології та природних ресурсів передбачає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [94].

На думку Д. Ветвицького, Є. Карташова та ін., соціально орієнтовану екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення. При цьому з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики, автор робить висновок, що така політика представляє собою комплекс засобів та заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону й оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри – нормативний і регуляційний [76; 169]. Перший (нормативний) вимір дозволяє таку політику представити як систему правил і норм, а другий – як конкретні дії для охорони навколишнього середовища. Подібне бачення на державну політику у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем має О. Мягченко [120].

Слід зазначити, що, на відміну від законодавства ЄС [30], урахування можливого впливу на екологію на етапі розробки політик, планів і програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні, воно визначено в Указі Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»

від 12.01.2015 № 5/2015. Крім того, питання впливу на довкілля покищо не набули широкого відображення в галузевих політиках соціально-економічного розвитку. Тому під *державною політикою у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем* у контексті реалізації державного управління розуміємо систему законодавчо визначених цілей і заходів органів державної влади на всіх рівнях та у сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення розвитку та здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни. При цьому основою такої державної політики в умовах євроінтеграційних прагнень України має стати законодавчо визначена обов'язковість урахування соціальної складової й екологічних наслідків під час прийняття публічноуправлінських рішень, при розробленні документів, які містять програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального, місцевого та об'єктного розвитку.

Формування та реалізації державної екологічної політики має відбуватись за напрямками, які передбачають гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України, запобігання деградації навколишнього середовища; упровадження належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших необхідних механізмів та інструментів щодо її регулювання й установа адміністративно-правових, організаційних, фінансово-економічних та інших умов для реалізації і захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також забезпечення раціонального природокористування [77].

Невипадково, що державна екологічна політика України згідно з існуючою Стратегією на період до 2020 року спрямована на досягнення таких стратегічних цілей:

1. Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості.
2. Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня

екологічної безпеки.

3. Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища.

4. Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління.

5. Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі.

6. Забезпечення екологічно збалансованого природокористування.

7. Удосконалення регіональної екологічної політики [181].

Важливим напрямком формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є екологічна культура й освіта. Метою екологічного виховання й освіти є цілеспрямоване формування в кожній людині на всіх етапах її життя ґрунтовних екологічних знань, цілісних уявлень про біосферу, розуміння органічного взаємозв'язку й єдності людства і навколишнього середовища, ролі природи в житті суспільства і людини, необхідності і значущості її охорони і раціонального використання ресурсів, виховання особистої відповідальності за стан навколишнього середовища. Кінцева мета екологічної освіти полягає в тому, щоб надати населенню можливість зрозуміти складний характер навколишнього середовища та необхідність для всіх країн розвиватися таким чином, щоб це узгоджувалося з навколишнім середовищем. Подібна освіта повинна також сприяти усвідомленню людством економічної, політичної й екологічної взаємозалежності сучасного світу, з тим щоб підвищити почуття відповідальності всіх країн, яке стане передумовою для розв'язання серйозних проблем навколишнього середовища на глобальному рівні [8; 92].

Отже, чисте навколишнє середовище для людини не менш значуще, ніж матеріальні та духовні потреби. Важливо зрозуміти й прийняти нові ціннісні орієнтири, смислові установки, створити новий образ людини: на противагу споживачу має прийти людина гуманна по відношенню до природи. Без цієї глобальної перебудови відносин у системі «Людина –

Суспільство – Природа» (і це головне завдання системи державного управління всіх рівнів) усі заходи політичного, економічного, соціального, науково-технічного характеру не будуть мати великого значення і не зможуть нейтралізувати дію екологічних загроз і небезпек, що можуть здійснювати ніщивний вплив на розвиток соціуму.

1.3. Складові механізми формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем

Категоріальний апарат науки «Публічне управління та адміністрування» формується завдяки синтезу багатьох наук, а саме: теорії держави, менеджменту, інституціональної економіки, політології, макроекономіки, права тощо. Ключовими поняттями в теорії «Публічне управління та адміністрування», безумовно, є категорії «державне управління» і «механізм державного управління».

Досліджуючи термінологічно систему державного управління, Ю. Сурмін звертає увагу на зміст терміна «державне управління», який інтерпретує як управління державою та як управління держави. Перший термін відображає увесь зміст управлінських процесів і явищ у державі, а другий – управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом є суспільство. Однак, коли об'єктом держави виступає суспільство, управління має опосередкований характер, оскільки громадянське суспільство є відносно незалежним суб'єктом від держави [182].

На думку Т. Лозинської, державне управління можна розглядати як синтез управління і влади, який ґрунтується на поєднанні двох підходів, а саме: суб'єкт-об'єктного і суб'єкт-суб'єктного. Така форма діяльності держави реалізується через механізм державного управління, тобто механізм

держави як складної, динамічної, самоорганізованої системи, яка, до того ж, у певні проміжки часу розвивається досить спонтанно (кризи, революції, реформи, наукові відкриття тощо) [99].

Базовим елементом терміна «механізм державного управління» є поняття самого механізму. «Механізм» із грецької мови перекладається як «зброя, машина» [55].

Учений В. Бакуменко визначає сутність механізму державного управління як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [6; 41].

У дослідженнях І. Розпутенка вказується на те, що в суспільстві, яке організоване державою на легітимній основі, переважне значення має державний канал соціально-управлінського впливу [171], у тому числі в соціальній й екологічній сферах.

Науковець О. Лазор зазначає, що управління в галузі екології та природних ресурсів представляє собою вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення. Управління як процес у сфері екології та природних ресурсів передбачає правомірність відповідних інституцій (державних, самоврядних і громадських) здійснювати ті чи інші функції: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [94].

На думку Л. Мельника та М. Шапочки [138], державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах. Державне управління визначається державною екологічною політикою. При цьому важливою складовою державної екологічної політики є розробка та впровадження механізму її формування та реалізації. Це поняття не є достатньо обґрунтованим, особливо щодо державної екологічної політики, і потребує подальшого доопрацювання.

На нашу думку, *механізмом формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем* доцільно вважати сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава (як суб'єкт регулювання) впливає на відповідні об'єкти з метою збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя й здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення покращення добробуту громадян.

Для приведення в дію механізму формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем потрібна відповідна нормативно-правова база. Закони України, Укази Президента України, Постанови Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, розпорядження, накази та інструкції органів виконавчої влади різних рівнів є законною підставою для примусу або переконання суб'єктом державної екологічної політики об'єкта такої політики до виконання певних дій у тій чи тій сфері життєдіяльності.

Суб'єктами державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем виступають усі гілки влади, а саме: законодавча, виконавча, судова, а також Президент України (рис. 1.3).

Законодавча функція державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем належить Верховній Раді України.

Виконавча функція державного управління в означеній сфері в Україні належить Кабінету Міністрів України, виконавчим і розпорядчим органам місцевої влади, а також спеціальним уповноваженим на те державним органам.

Центральними органами державної виконавчої влади в Україні в соціальній й екологічній сферах є Міністерство охорони довкілля та природних ресурсів і Міністерство соціальної політики України, а також їх

територіальні органи управління.

Основною функцією судової влади є захист прав і свобод людини, зокрема соціальних й екологічних [107].

Правом реалізовувати функцію публічного управління наділені органам місцевого самоврядування.

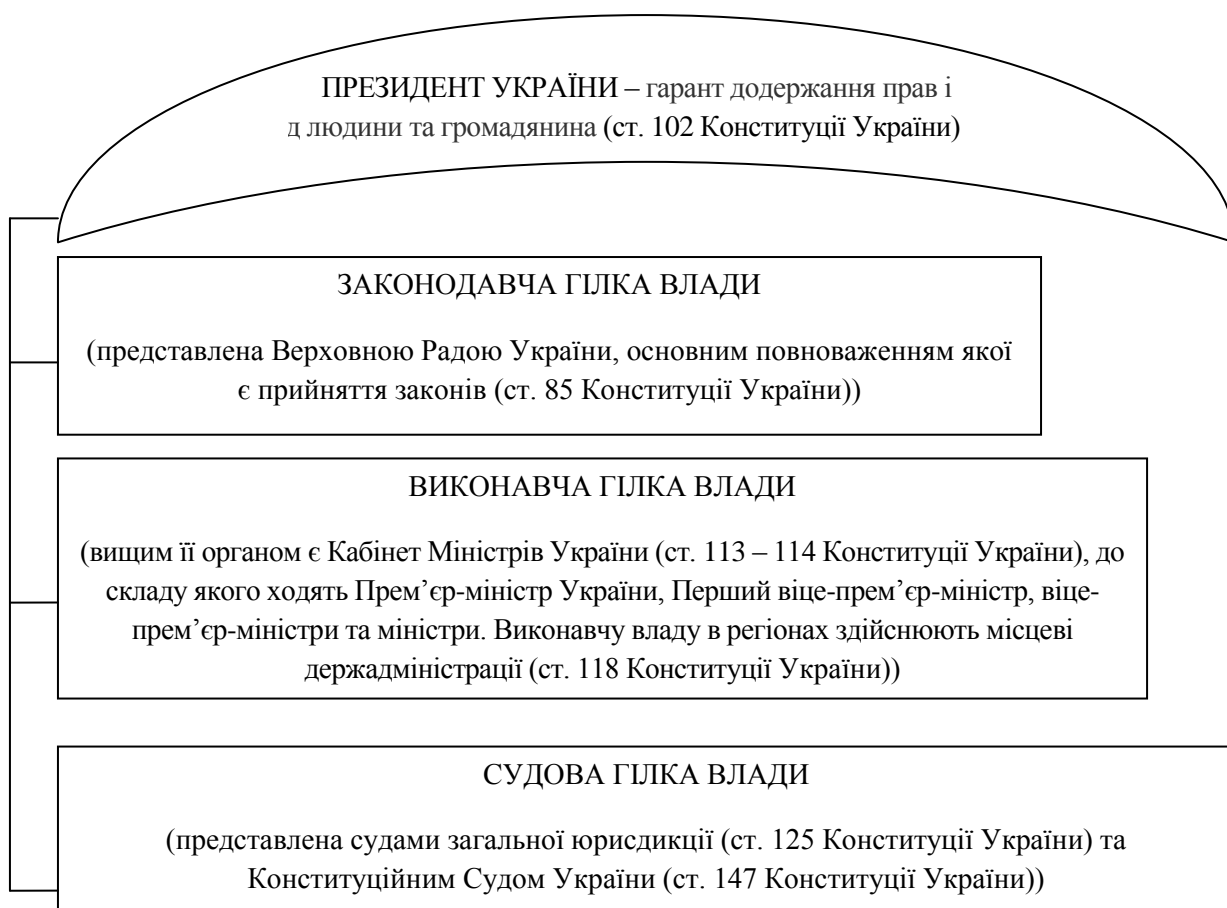


Рис. 1.3. Схематичне представлення розподілу функцій публічного управління й адміністрування у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в Україні

Джерело: авторська розробка

Організаційно державна політика у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем здійснюється за допомогою територіального та

відомчого принципів. Територіально принцип поширюється на все населення, усіх користувачів природи та природних ресурсів, усі об'єкти природи в межах держави в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці, власне, макро-, мезо- і мікрорегіону. Відомче управління поширюється на певний об'єкт державної екологічної політики – об'єкт природи (воду, землю, ліс, атмосферу тощо).

На нашу думку, механізм формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем необхідно розглядати в єдності й узаємозв'язку таких його складових, як політико-інтеграційної, адміністративно-правової, соціально-економічної та громадсько-освітньо-культурної [77].

Основу політико-інтеграційної складової механізму формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем становлять чинні міжнародні договори, що стосуються цієї сфери; заходи органів державної влади щодо розвитку міжнародного співробітництва з урахуванням необхідності захисту національних інтересів України в соціальній сфері і у сфері охорони довкілля; запобігання внутрішнім та зовнішнім загрозам соціальної й екологічної безпеки, мінімізація їх негативних наслідків; розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері охорони навколишнього середовища; забезпечення моніторингу та аналізу ефективності виконання міжнародних програм допомоги щодо соціального захисту та захисту довкілля; належне виконання Україною зобов'язань, узятих у межах ратифікованих міжнародних природоохоронних конвенцій та інших правових документів; забезпечення гармонізації українського соціального й екологічного законодавства із законодавством країн Європи; узагальнення існуючої закордонної практики застосування законодавства з питань, пов'язаних з соціальним захистом й охороною довкілля; розробка пропозиції щодо його (законодавства) удосконалення й адаптації до українських реалій.

Правову базу адміністративно-правової складової механізму

формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України становлять Конституція України, інші нормативно-правові акти, що складають систему соціального й екологічного законодавства, а також державні цільові програми у сфері охорони довкілля та забезпечення необхідного рівня соціальної безпеки країни.

Адміністративно-правова складова механізму формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на базі законів та інших правових актів прогнозування й координацію діяльності різних ланок соціальної й екологічної сфери, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу в питаннях охорони навколишнього середовища.

Адміністративно-правова складова механізму формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем має за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади, а тому вимагає здійснення чіткої правової регламентації та легітимації статусу суб'єктів державного управління та взаємовідносин у межах і поза межами його підсистеми «суб'єкт-об'єкт впливу». Раціональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів державноуправлінської діяльності, установлювати місце й роль кожного з них і чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов результативності й ефективності державної діяльності щодо запобігання виникненню загроз соціальній й екологічній безпеці країни. За таких умов закріплення нормами, насамперед, адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу є не самоціллю, а необхідністю, визначеною роллю виконавчої влади в суспільстві щодо створення умов для розв'язання соціальних і екологічних проблем, що виникають.

Важливим інструментом адміністративно-правової складової механізму

формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є соціальні й екологічні стандарти – результат узагальнення досвіду та потреб діяльності у різних сферах і галузях та компроміс між сучасними технологіями та покращенням екологічних аспектів діяльності і які забезпечують економію та раціональне використання природних ресурсів, високий рівень якості та поліпшення екологічних характеристик товарів і послуг, поширення сучасних екологобезпечних технологій виробництва та покращення рівня добробуту громадян.

Державна екологічна експертиза є дієвим превентивним інструментом адміністративно-правової складової механізму державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, яка спрямована на недопущення порушень вимог природоохоронного законодавства при проектуванні. Заходи щодо державної екологічної експертизи здійснюються в контексті еколого-експертного розгляду й оцінювання передпроектної і проектної (проекти, робочі проекти) документації на будівництво нових і розвиток (реконструкцію) існуючих промислових та інших об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку [11; 12; 13].

Підгрунття соціально-економічної складової державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України становлять такі засоби: державні гарантії та стандарти в соціальній і екологічній сферах як необхідна передумова сталого соціально-економічного розвитку країни; запровадження економічних стимулів і мотиваційних інструментів щодо дотримання населенням та господарюючими суб'єктами існуючого екологічного законодавства, охорони навколишнього середовища, примноження рослинного й тваринного світу тощо.

Базові інструменти соціально-економічної складової механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища визначені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.). Одним із найважливіших еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності стала плата за забруднення навколишнього

природного середовища, упроваджена постановою Уряду від 13.01.92 р. № 18 (пізніше термін «плата» був замінений на термін «збір»). Із набуттям чинності з 1 січня 2011 р. Податкового кодексу термін «збір за забруднення навколишнього природного середовища» замінено на «екологічний податок». У Податковий кодекс включено всі екологічні платежі за спеціальне використання природних ресурсів і за забруднення навколишнього природного середовища.

Так, у Податковому кодексі виділено окремі розділи, зокрема збір за спеціальне водокористування; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; платежі за користування надрами; плата за використання інших природних ресурсів; екологічний податок.

Відповідно до Бюджетного кодексу України екологічний податок зараховується у таких пропорціях: до спеціального фонду державного бюджету – 30 % і до спеціального фонду місцевих бюджетів – 70 %, у тому числі до сільських, селищних, міських бюджетів – 50 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 % [125].

Одним із дієвих інструментів соціально-економічної складової механізму формування державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є екологічне маркування продукції. Воно передбачає створення добровільної (необов'язкової) системи екологічної сертифікації продукції на відповідність установленим екологічним критеріям до всіх етапів її життєвого циклу. Знак екологічного маркування – це одиниця відповідності екологічної сертифікаційної системи. Він наноситься на етикетку (упаковку) продукції, і використовується в технічній документації та рекламних матеріалах з метою інформування споживача про екологічну перевагу маркованої продукції у порівнянні з екологічними характеристиками продукції аналогічної категорії (функціонального призначення), яка представлена на ринку [125].

До соціально-економічної складової державної політики у сфері

безпеки соціально-еколого-економічних систем відноситься кредитно-фінансове її забезпечення відповідно до рівня розвитку продуктивних сил і соціальних пріоритетів щодо якості довкілля й раціонального природокористування.

Згідно з чинним законодавством фінансування екологічних проектів відбувається за рахунок такого: Державного та місцевих бюджетів; кредитів та позик фінансових установ; фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів; власних коштів підприємств; добровільних пожертв донорів (у т. ч. грантів міжнародних організацій), а також власних коштів громади, що залучаються на благочинних засадах [194].

Крім того, у межах соціально-економічної складової державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України для побудови екологічно орієнтованої ефективної ринкової економіки та демократичного суспільства Україні необхідно сприяти діалогу між державою, бізнесом та громадянським суспільством. Ключовим фактором для побудови такого діалогу має виступати соціальна відповідальність бізнесу, рівень розвитку якої відображає рівень партнерства між компаніями, державою та суспільством у вирішенні існуючих екологічних проблем.

Основою громадсько-освітньо-культурної складової державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є широке залучення громадськості до вирішення проблем суспільства, довкілля, усебічне виховання й інформування населення щодо стану навколишнього середовища шляхом такого: розробки курсів, програм, навчальних посібників з тематики збалансованого екологічного розвитку, створення системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища; створення мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів на базі закладів освіти, неурядових природоохоронних організацій тощо; активне залучення громадськості до процесу екологічної освіти з метою збалансованого розвитку, екологічної просвіти та виховання;

включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти та просвіти в державні цільові, регіональні та місцеві програми соціально-економічного розвитку на екологічних засадах.

Суто ринковий механізм не в змозі вирішувати більшість проблем сьогодення щодо соціального захисту й охорони навколишнього середовища. На цій підставі вважаємо, що необхідним є запровадження дієвого комплексного механізму формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, сутність і основні складові якого схематично представлено на рис. 1.4.

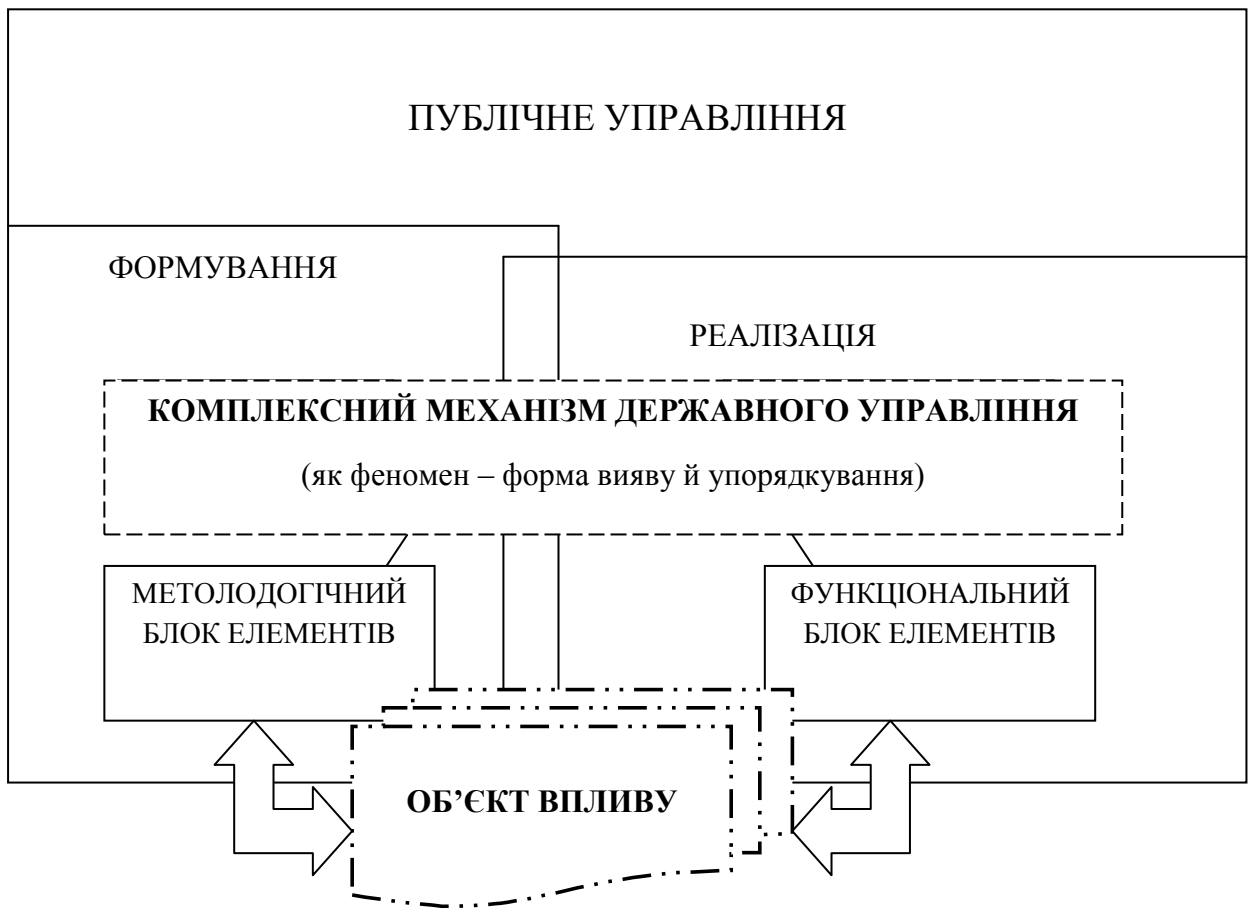


Рис. 1.4. Схематичне представлення змісту комплексного механізму формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем

Джерело: авторська розробка

Важливу роль при формуванні та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем відіграють відібрані методи державного регулювання. Під ними більшість учених розуміють сукупність засобів і прийомів впливу держави через законодавчі й виконавчі органи на господарюючі суб'єкти з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної політики [2; 3; 4; 5; 9; 24; 40; 43; 44; 54; 95; 101; 104; 108; 133; 137; 187].

З метою досягнення цілей і вирішення завдань державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем нами виокремлено такі методи державного регулювання:

- інституційно-правові,
- фінансово-економічні,
- організаційно-розпорядчі,
- інформаційно-просвітницькі.

Вищевіокремлені методи державного впливу у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Інституційно-правове регулювання розвитку соціально-еколого-економічних систем – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів екологічного права у відносинах між собою, з державою та громадянами як клієнтами та споживачами.

Застосування фінансово-економічних методів державного регулювання розвитку соціально-еколого-економічних систем дає змогу створювати економічні умови, які спонукають суб'єктів соціально-екологічної сфери діяти в необхідному для держави та суспільства напрямі, вирішувати ті або інші завдання відповідно до загальнонаціональних і регіональних інтересів.

Державне регулювання за допомогою фінансово-економічних методів дає можливість суб'єктам соціально-екологічної сфери зберегти право на вільний вибір своєї господарсько-виробничої поведінки в межах існуючих

фінансово-економічних орієнтирів, установлених державою.

Ознаками організаційно-розпорядчих методів державного регулювання розвитку соціально-еколого-економічних систем є прямий вплив органів державної влади на дії суб'єктів цих сфер через накази, розпорядження, установлення обов'язків, норм поведінки; відповідальність суб'єктів господарювання за дотримання соціального й екологічного законодавства. Організаційно-розпорядче регулювання впливає на поведінку забруднювача через нормативно-правові механізми шляхом заборон, обмежень, технологічних стандартів, квот тощо.

Інформаційно-просвітницькі методи державного регулювання розвитку соціально-еколого-економічних систем використовуються для впливу на формування громадської думки, суспільної свідомості, економічного мислення й охоплюють заходи роз'яснення та популяризації цілей і змісту соціальної й екологічної політики держави.

До інструментів реалізації інформаційно-просвітницьких методів державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем можна віднести екологічне виховання; просвітницьку діяльність шляхом збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування, що регулярно поширюється засобами масової інформації; створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; розроблення та впровадження програми підтримки проектів громадських екологічних організацій; систематичне інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації; створення і впровадження механізму забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації й участі у прийнятті рішень, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля; сприяння виданню та розповсюдженню Доповіді громадських екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки

національної екологічної політики; створення умов для проведення громадської оцінки діяльності органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю з питань охорони навколишнього природного середовища [125].

Отже, основними інструментами комплексного механізму формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є такі [76; 78]:

1. Екологічне законодавство.
2. Стратегії, програми, плани щодо соціального розвитку й охорони довкілля.
3. Дозвільна система в екологічній сфері.
4. Екологічна експертиза й оцінювання впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища.
5. Екологічний аудит, системи екологічного управління, екологічне маркування.
6. Соціальне й екологічне страхування.
7. Технічне регулювання, стандартизація й облік у сфері охорони довкілля, природокористування та забезпечення екологічної безпеки держави.
8. Освіта та наукове забезпечення формування і реалізації державної соціально-екологоорієнтованої політики.
9. Соціальних захист і контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.
10. Міжсекторальне партнерство та міжгалузева співпраця в питаннях соціального розвитку й охорони довкілля.
11. «Гарячі» лінії із соціальних і екологічних питань в органах державної влади на всіх рівнях.
12. Конференції, лекції, дослідження, опитування, реклама, висвітлення у ЗМІ та Internet соціальних і екологічних проблем та шляхів їх вирішення.
13. Податки, пільги, субсидіювання, кредитні ставки, митні тарифи,

норми амортизації для стимулювання екологобезпечного виробництва та впровадження екологобезпечних технологій.

14. Міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення соціальної безпеки.

Особливе значення в контексті формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем набуває запровадження науково-обґрунтованих, об'єктивних принципів.

На думку Г. Одінцової, під принципами управління слід розуміти керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності [42].

Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV принципами державної регуляторної політики повинні бути такі:

- доцільність;
- адекватність;
- ефективність;
- збалансованість;
- передбачуваність;
- прозорість;
- урахування громадської думки [63].

Уважаємо, що формування та реалізація державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем має відбуватись також з урахуванням принципів адаптації до глобальних змін клімату й екологічної спрямованості соціально-економічного розвитку країни. На підставі проведених досліджень стверджуємо, що досягнення на державному та регіональному рівнях цих цілей і принципів державної політики має відбуватись у відповідності до вищевизначених функціонально-методологічних складових її механізму. Це відкриває нові можливості для забезпечення необхідного рівня системи безпеки України.

1.4. Особливості реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем у різних країнах світу

Проблеми охорони навколишнього середовища та забезпечення високого рівня національної соціальної безпеки стають тим чинником, під впливом якого все більше країн світу формують і реалізують відповідну державну соціальну й екологічну політику. Її основною метою є вирішення існуючих соціальних та екологічних проблем і запобігання виникненню загроз шляхом створення системи «колективної відповідальності» за стан довкілля та соціально-економічний розвиток країни.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. З метою дотримання вищезазначеного принципу було визначено вектори розвитку нашої країни в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», серед яких є й вектор відповідальності. Як відомо, він передбачає таке: територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток всієї країни.

Великий практичний досвід, накопичений світовою спільнотою у сфері охорони навколишнього середовища, став основою цілої низки міжнародних стандартів. Міжнародна організація зі стандартизації (ISO), продовжуючи традиційну для своєї діяльності розробку стандартів на методи контролю компонентів біосфери (повітря, вода, ґрунт), у 90-і роки приступила до створення комплексу міжнародних стандартів та системи екологічного управління, а саме: стандарти ISO серії 14000. Для цього в 1993 р. було створено Технічний комітет ISO «Екологічне управління» – ISO/TK 207. Система стандартів ISO 14000 розроблена на базі стандарту BS 7750, а також стандарту за системою якості продукції ISO 9000. На відміну від багатьох

інших природоохоронних стандартів вона орієнтована не на кількісні параметри (обсяг викидів, концентрації речовини тощо) і не на технології (вимога використовувати або не використовувати певні технології, вимога використовувати «якнайкращу доступну технологію»). Основним предметом ISO 14000 є система екологічного менеджменту – environmental management system, EMS, яка охоплює наступні напрями (рис. 1.5) [186].

Передбачається, що така система стандартів забезпечуватиме зменшення несприятливих дій на оточуюче середовище на трьох рівнях [177; 192; 200], а саме:

- організаційний – через поліпшення екологічної «поведінки» корпорацій;

- національний – через створення істотного доповнення до національної нормативної бази і компоненту державної екологічної політики;

- міжнародний – через поліпшення умов міжнародної торгівлі.

Концепт стандарту ISO 14000 передбачає організацію високого рівня якості власного виробництва і залучення все більшої кількості партнерів до підвищення якості життя суспільства в цілому. Стандарти ISO 14000 є «добровільними». Вони не замінюють законодавчих вимог, а забезпечують систему визначення того, яким чином господарюючі суб'єкти впливають на оточуюче середовище і як виконують вимоги законодавства. Наявність сертифікату ISO 14000 наразі є такою ж необхідною умовою для підприємств експортерів, яким раніше був сертифікат ISO 9000.

Особливо важливо, коли продукція, що експортується, є сировиною для виробництв, розташованих в країнах, що отримують експорт: це мінеральні добрива, як сировина для сільського господарства, нафтопродукти, як сировина для виробництва упаковок, посуду, інших предметів, безпосередньо що використовуються людиною тощо.

У сучасних умовах постіндустріальне суспільство фактично сформувалося в більшості країнах Західної Європи (Німеччина, Великобританія, Австрії, Франції Норвегії, Швеції, Фінляндії та ін.), а також

в США, Канаді, Японії та інших країнах світу.

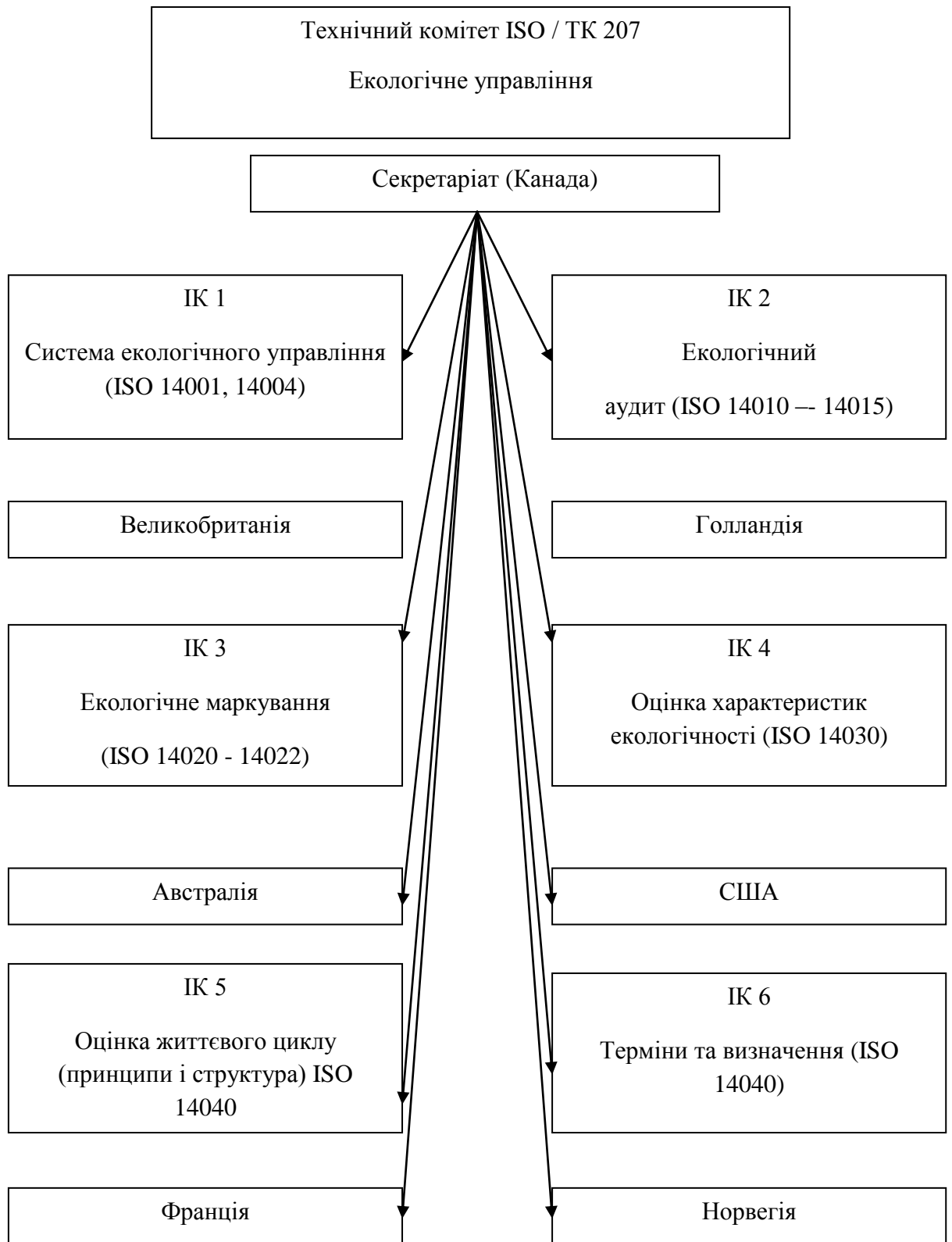


Рис. 1.5. Структура Технічного комітету ISO / ТК 207 «Екологічне управління» та система міжнародних стандартів ISO 14000 [150; 186]

Джерело: складено на підставі [61; 134]

Постіндустріальне суспільство характеризується не тільки рівнем матеріального добробуту і технічного розвитку, але жорстким законодавством у сфері екології й охорони довкілля і, що дуже важливо, – готовністю громадян дотримуватися цих законів [134].

Розглянемо особливості формування, напрямки реалізації та складові державної соціально орієнтованої екологічної політики в різних країнах світу. Так, у розвинених країнах формування та розвиток державної екологічної політики пов'язано з урахуванням таких основних принципів [61]:

– «принцип профілактики», який полягає в тому, щоб завчасно уникати забруднення навколишнього середовища;

– «принцип винного» передбачає ринковий інструмент охорони довкілля, який ґрунтується на переконанні, згідно з яким витрати на усунення забруднення навколишнього середовища має брати на себе той, хто несе відповідальність за його виникнення;

– «принцип кооперації», який означає, що держава здійснює свої цілі в галузі охорони навколишнього середовища в злагоді з усіма суспільними групами.

Ці принципи становлять підґрунтя нормативно-правового механізму державної соціально орієнтованої екологічної політики в різних країнах світу. Серед основоположних Директив ЄС у галузі охорони довкілля виділяють такі:

– Директива про Доступ до Інформації затверджує право на доступ до інформації і встановлює чіткі умови того, як повинна надаватися інформація, що має відношення до охорони навколишнього природного середовища;

– Директива про Звітність окреслює вимоги щодо регулярної звітності;

– Директива про Оцінку Впливу на Довкілля (Директива ОВД) і Директива про Стратегічну екологічну оцінку впливу на довкілля (Директива СЕО), які спрямовані на розв'язання екологічних проблем;

– Директива про забезпечення участі суспільства в ОВД (2003/35)

підвищує прозорість і легітимність планів, програм і окремих проектів.

Характерними рисами природоохоронного законодавства країн ЄС є такі:

– орієнтація на стійкий розвиток, який залежить від системи рішень і заходів, які повинні використовувати органи державної влади при реалізації природоохоронних планів дій і від законодавчих інструментів та ініціатив, встановлених регламентують правовими нормами;

– використання цілісного підходу щодо тісного зв'язку між нормативно-правовими актами в галузі охорони навколишнього середовища. Цілісний підхід означає, що в процесі прийняття деяких рішень, законом дозволено враховувати широкий спектр інтересів і поглядів, включаючи суспільні. Найкраще це проявляється у сфері планування розвитку (наприклад, розміщення підприємств і видів діяльності, що є великими забруднювачами, – при розміщенні враховуються вимоги як Акта про планування розвитку, так і Акта про охорону навколишнього середовища) [61].

Щодо окремих країн ЄС, слід зазначити, що в Конституції Німеччини охорона природи оголошується основною турботою держави і всього суспільства, в інтересах добробуту громадян держава і соціум дбають про охорону природи (утримання в належному стані води і повітря, охорона флори і фауни, природних красот країни повинні забезпечуватися компетентними органами і є, крім цього, обов'язком кожного громадянина); 2) у Конституції Угорщини закріплено ставлення до природи і її багатств як загального надбання угорського народу, а єдність зовнішньополітичних принципів Угорщини та інтересів екологічного захисту середовища виходить із об'єктивної необхідності поєднання національних заходів з охорони навколишнього природного середовища з широкими міжнародними заходами в даній галузі. Державна екологічна політика в Австрії визначається формою державного устрою (федеративна держава, що складається з 9 незалежних земель), і тому природоохоронні норми містяться як у федеральному, так і

земельному законодавстві, а на практиці система екологічного управління формується на основі принципу елімінації джерела забруднення: так, запобігання шкоди для здоров'я людей від промислових стічних вод регулюється законами про розвиток торгівлі і промисловості (а не законодавством про водокористування, як в інших країнах [150], у тому числі в Україні) [23; 57; 83; 113; 175; 188]. Тобто в сучасних умовах у більшості країн світу суб'єкти господарювання змушені вести свою діяльність у відповідності до норм екологічного законодавства і за відповідного контролю з боку державних наглядових органів. Ця діяльність отримала назву екологічного аудиту, який активно застосовується в Канаді, Великобританії, Швеції, США, Нідерландах та інших розвинутих країнах.

Так, у 1984 р. Національним Агентством з охорони довкілля США була розроблена концепція аудиту для федеральних агентств, на основі якої декілька десятків федеральних агентств розробили власні програми екологічного аудиту. У США екологічний аудит почали здійснювати у випадках виникнення конфліктів між підприємством-порушником і Національним Агентством з охорони довкілля при здійсненні екологічної програми на підприємстві або невідповідності її екологічному законодавству. При повторному порушенні законодавства застосовується обов'язковий аудит [177].

Спеціалізований екологічний аудит проводиться з проблем оцінки небезпеки виробленого продукту, мінімізації відходів, питанням професійних захворювань, промислової гігієни, контролю забруднення конкретних природних середовищ та ін. Також набуває широкого поширення аудит з питань здоров'я, безпеки і навколишнього середовища, який отримав назву «Health, safety and environment audit».

Варто зазначити, що в США екологічний аудит перетворився не просто на інструмент контролю за дотриманням закону, але й в економіко-правовий інструмент стимулювання природоохоронної діяльності підприємства, оскільки є основою для розробки заходів превентивного характеру. Екоаудит

направлений на випереджаюче виявлення екологічного правопорушення, що дозволяє керівництву підприємства вжити відповідних заходів.

Екологічне законодавство в США відноситься до законів так званого народного добробуту. Уважається, що уряд не зобов'язаний доводити навмисність дій правопорушника (тобто в будь-якому випадку суб'єкт господарювання повинна нести відповідальність незалежно від того, знали або не знали її співробітники всі деталі порушення закону). Добровільне виявлення екологічних порушень, вживання заходів до їх усунення ставить компанію в більш вигідне положення – це свідчить про відповідальність і серйозність адміністрації, і санкції можуть бути пом'якшені. Не визнання вини, навпаки, може привести до посилення санкцій. Систематичні аудиторські перевірки свідчать про відповідальність підприємства, реалізацію його екологічної політики, дотримання законів. Якщо підприємство до правопорушення не мало програми екоаудиту, але одразу ж приймає її і гарантує виконання, то це також може пом'якшити вину і подальші санкції, зокрема зумовити зменшення розміру штрафів. При цьому програма не повинна мати декларативний характер або бути частковою, вона повинна включати такі позиції, як «додаткові витрати на охорону навколишнього середовища», «додаткові екологічні проекти» тощо.

У 1990 р. в США було прийнято закон «Про охорону навколишнього середовища від забруднень» – Pollution Prosecution Act – в якому важливі повноваження надані Відділу з кримінального переслідування (Office criminal enforcement). Проте добровільно виявлені правопорушення або виправлені завдяки програмі екоаудиту допомагають уникнути розгляду в кримінальному порядку [177].

Після найбільших аварій на хімічних підприємствах у Великобританії (1974 р.) й Італії (1976 р.) була прийнята директива ЄС (1982 р.) «Про екологічний аудит».

Рада Європейського Співтовариства розглядає екологічний аудит як засіб управління, що представляє систематичну, періодичну, об'єктивну й

документовану оцінку системи управління і процесів, запроваджених для охорони навколишнього середовища, а також для контролю за негативним впливом та оцінки узгодженості діяльності підприємства з екологічною політикою. Екоаудит покликаний сприяти отриманню населенням об'єктивної інформації про ступінь небезпеки конкретного підприємства, як джерела техногенної загрози. Населення, що живе в зоні дії об'єкту аудиту, має бути інформовано про стан захищеності даного підприємства від загроз зі сторони забруднених природних об'єктів. Результати аудиторської перевірки можуть бути використані адміністрацією і власниками підприємств при плануванні природоохоронної діяльності, виборі ресурсозберігаючих технологій, організації системи екологічно орієнтованого управління, що зрештою сприяє підвищенню інвестиційної привабливості.

Для України, до речі, 2016 рік став знаковим через те, що Мінприроди було запроваджено проект «Інтерактивна мапа сміттєзвалищ» (електронний сервіс Ecomapa.gov.ua). Він дозволяє громадськості за допомогою мобільного додатку онлайн оповістити про виявлене звалище. Це покликано сприяти проведенню оперативної інвентаризації всіх наявних сміттєзвалищ в Україні, як легальних, так і стихійних, а також отримати інформацію про них, що важливо, з геолокаційною прив'язкою.

У 1992 р. у Великобританії був запроваджений національний стандарт BS-7750 (British standard environmental management system) – перший європейський стандарт з екологічного менеджменту, який став використовуватися й в інших країнах Європи (Швеція, Норвегія та ін.) як національний стандарт. Його було взято за основу для розробки рекомендацій Європейського Співтовариства з екологічного менеджменту і екологічного аудиту. Ці правила, прийняті Радою ЄС в 1993 р. (EMAS), стали основою системи державного регулювання процесами охорони навколишнього середовища. Системи управління, створені відповідно до правил EMAS, містять конкретні вимоги до технологій, що

використовуються. Найважливішою в цих правилах є вимога постійного вдосконалення заходів щодо охорони навколишнього середовища, широке інформування світової громадськості і всіх зацікавлених сторін про діяльність підприємства, про вироблену ними продукцію, про природоохоронні заходи, щорічні публікації про діяльність підприємства [177; 200].

Введення екологічного аудиту у Франції переслідувало мету перевірки безпеки виробництва та надання допомоги владі у реалізації заходів із вивчення ризиків і забезпечення безпеки, а в Норвегії метою аудиту стало посилення екологічної діяльності в державному і приватному секторах на додаток до традиційних інспекційних перевірок промислових підприємств. Екологічний аудит почали проводити при придбанні або передачі об'єктів нерухомості [150; 200].

У залежності від особливостей формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики в кожній країні застосовуються різні механізми не тільки нормативно-правового, але й фінансово-економічного змісту, найбільш поширеними серед яких є такі:

– платежі за природокористування, що представляють собою платежі за використання того чи іншого природного ресурсу (наприклад, парку, місць для риболовлі або полювання тощо);

– податки, призначені для забезпечення раціонального використання природних ресурсів і не компенсуються платежами за їх використання;

– субсидії у вигляді всіх форм щодо фінансової допомоги, що надається забруднювачам або користувачам природних ресурсів на цілі охорони навколишнього середовища (безоплатні позики, пільгові позики, зниження податкових ставок, прискорена амортизація тощо);

– перепродаж (передача) дозволу, права або квоти – засновано на принципі, що будь-яке збільшення ступеня використання природних ресурсів має бути компенсовано зниженням на еквівалентну величину;

– виплати компенсацій за завдану екологічну шкоду, а саме: суми, що

сплачуються згідно з цивільним законодавством у порядку компенсації за шкоду, заподіяну діяльністю, що викликає забруднення навколишнього середовища. Такі суми можуть бути виплачені постраждалим реципієнтам (наприклад, у випадках хронічного або випадкового забруднення) або державі. Виплати можуть здійснюватися в межах конкретних норм правової відповідальності та прийнятих систем компенсації або ж у межах компенсаційних фондів, які фінансуються за рахунок внесків потенційних забруднювачів [61].

Відтак, важливим інструментом реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики в різних країнах є екологічні фонди місцевого, регіонального та державного рівнів. Платежі в них сплачуються за двома ставками. За однією плата здійснюється за викиди в межах установлених нормативів, а за другою – підприємство платить за перевищення викидів над нормативами. Органи державного управління навколишнім природним середовищем можуть корегувати ставки. Крім того, вони встановлюють для підприємств допустимий рівень викидів, який фіксується в ліцензії на природокористування і на основі якої укладається юридична угода на природокористування між підприємством-забрудником і органом державного управління охороною довкілля [61].

У Польщі найбільша увага приділяється охороні атмосферного повітря. Регулювання природоохоронної діяльності здійснюється шляхом зниження податкових ставок або надання пільгових державних субсидій підприємствам, які вживають активних заходів з переобладнання опалювальних систем або капітального будівництва для обмеження шкідливого впливу диму і газу. Здійснюється примусове відчуження землі або виселення жителів з районів із сильно забрудненим повітрям; заохочується вдосконалення автомобільних двигунів з метою зменшення вихлопу шкідливих газів; забороняється використання певних видів палива в екологічно небезпечних регіонах та ін.

Основна мета державної екологічної політики Швеції – недопущення

подальшої деградації якості навколишнього середовища, відновлення її природного стану. Під час досягнення цієї мети враховуються й економічні показники національного розвитку через механізми ефективності капіталовкладень в екологічні заходи. Так, забруднюючі виробництва повинні розташовуватися тільки в тих районах країни, де негативний вплив на природне середовище буде найменшим, а витрати і капіталовкладення – найбільш ефективними. Державна екологічна політика Швеції зорієнтована на розробку екологічно чистих мало- і безвідходних виробничо-технологічних процесів і обладнання, що не тільки сприяють запобіганню, а й гарантують елімінацію антропогенних впливів і забруднень атмосфери, води, ґрунтів та інших природних об'єктів [61].

Державна соціально орієнтована екологічна політика США ґрунтується на низці принципів, а саме:

– «рівновага витрат і прибутку в механізмі екологічного регулювання», тобто витрати на будь-які заходи не повинні перевищувати одержувані переваги і блага;

– «активізація основних ринкових механізмів», тобто активізація здорової конкуренції екологічного бізнесу;

– «децентралізація державного регулювання», тобто переклад основної екологічної відповідальності на уряди штатів, місцеві та муніципальні органи.

З метою покращення умов інвестування екологічних напрямків діяльності в США та інших розвинутих країнах функціонують екологічні банки. Основними джерелами фінансів в екобанках є бюджетні кошти, які консолідуються на екоррахунках, а також інноваційні ресурси, залучені кошти підприємств, установ, організацій, населення, інвестиції держави і громадян. З екоррахунків здійснюється фінансування заходів з охорони навколишнього середовища і відновлення екосистем шляхом надання субсидій або дотацій (грантів), які не повертаються, пільгових безпроцентних або з пільговою ставкою процента позик, субсидій на виплату процентів по кредитах (для

організацій, які взяли банківський кредит на природоохоронний проект). Джерела формування екоррахунків – плата за забруднення навколишнього середовища і за використання природних ресурсів, разові бюджетні внески і кошти від приватизації державного майна та інші [61].

Крім того, у США існує практика випуску екологічних облігацій під вирішення конкретних екологічних проблем. До речі, із розвитком системи екологічного страхування в Україні кошти від випуску екологічних облігацій можуть розглядатися як джерело фінансування екологічних банків, які мають орієнтуватися на кредитування екологічних проектів за належного державного та громадського контролю.

Важливим інструментом формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики за кордоном виступає екологічна сертифікація, яка направлена на стимулювання виробників до впровадження сучасних технологічних процесів і випуск таких товарів, які мінімально забруднюватимуть навколишнє середовище, а завданням виробника є присвоєння своїй продукції екологічного знаку.

Екологічний знак присвоюється продукції, яка має певні екологічні переваги порівняно з аналогами в межах групи однорідної продукції. Таке маркування є добровільним і може мати національний, регіональний або міжнародний масштаб. Екологічне маркування містить знаки, які не тільки апробовані на національному рівні, а й отримали широке міжнародне визнання [134]:

- «Блакитний ангел» (Німеччина);
- «Зелена рукавичка» і «Зелений хрест» (США);
- «Білий лебідь» (Скандинавські країни);
- «Екознак» (Японія);
- «NF-Environment» (Франція).

Крім того, на всій території Європейського співтовариства діє екологічний знак «Квітка Європи» або «Зоряна маргаритка» (рис. 1.6).

Слід зазначити, що принципи екологічної сертифікації в ЄС засновані

на превентивних заходах, оскільки завжди простіше попередити забруднення, ніж ліквідувати його наслідки. У результаті, критерії безпеки продукції, що визначають ефективність сертифікації, повинні перевищувати за своїм змістом параметри оцінки, які закладені в стандартах.

Важливим напрямком формування та реалізації соціально-екологоорієнтованої політики в розвинутих країнах є екологічне страхування, а саме: обов'язкове та добровільне страхування екологічних ризиків. Екологічне страхування використовується в європейських країнах з 60-х рр. XX ст. Учасниками цього процесу є страхові державні фонди, страхові компанії та підприємства, інші суб'єкти ринку, які здійснюють певну господарську діяльність, що пов'язана з екологічними ризиками.

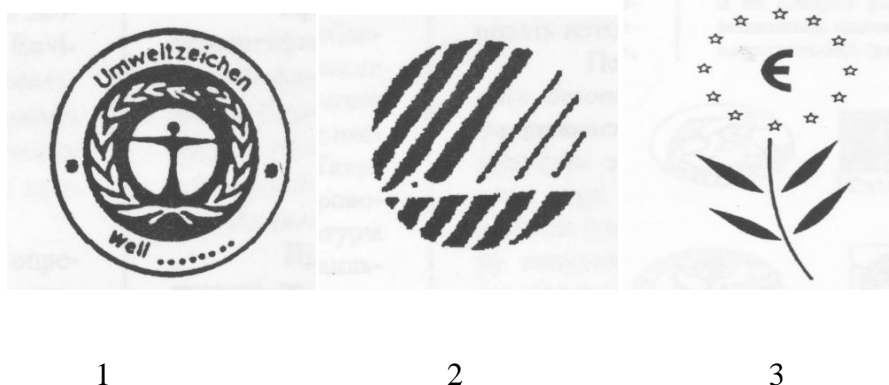


Рис. 1.6. Національні знаки екологічного маркування [4]:

- 1 – «Блакитний ангел» (Німеччина);
- 2 – «Білий лебідь» (Скандинавські країни);
- 3 – «Квітка Європи» (ЄС).

Так, у Німеччині страхування за забруднення навколишнього середовища здійснюється в межах чинного природоохоронного законодавства: у разі аварійного, а також поступового викиду, постраждала сторона сама має право визначити величину завданого збитку і звернутися до суду. Суд ухвалює рішення на підставі поданої заяви або на підставі

переоцінки за допомогою судової експертизи, яке зобов'язує відповідача відшкодувати збиток. У 1992 р. було більше 25 тис. судових процесів, пов'язаних безпосередньо з порушенням природоохоронного законодавства. Також існує добровільне страхування відповідальності за завданий збиток навколишньому середовищу аварійним забрудненням у межах загального страхування цивільної відповідальності підприємств [94].

У країнах СНД екологічне страхування розглядається як страхування відповідальності підприємств (джерел підвищеної екологічної небезпеки) і майнових інтересів страхувальників у разі аварій, надзвичайних ситуацій і аварійних забруднень навколишнього середовища. Проте широкого розповсюдження екологічне страхування в країнах СНД поки що не отримало [183].

Страхові фонди деяких держав функціонують спільно з фондами різних страхових компаній. Не дивлячись на це, часто суми покриття не забезпечують достатнього відшкодування або компенсації, оскільки збиток від аварій значно перевищує фінансовий потенціал окремого страхувальника. Тому з кінця 70-х рр. у Голландії, Великобританії, Японії, Швеції та ін. виникла практика страхових пулів, які розширили ринок страхування [206].

Варто відзначити, що до відповідальності можуть притягуватися не тільки підприємства – суб'єкти-джерела викидів шкідливих речовин, а й постачальники останніх. Вони також можуть нести витрати щодо ліквідації забруднень і проведенню відновних робіт. Надалі відшкодування витрат може здійснюватися з відповідачів додатково з урахуванням виявлених наслідків негативної дії на оточуюче середовище [119; 180].

Важливою складовою державної соціально орієнтованої екологічної політики в країнах світу є екологічне оподаткування, яке, наприклад, у державах-членах ОЕСР і ЄС, представляє собою систему, в якій податки (платежі) об'єднуються в основні чотири групи у відповідності з базою оподаткування:

- 1) енергетичні (включаючи податок на двоокис вуглецю);

- 2) транспортні;
- 3) податки на забруднення (включаючи податки на відходи і податки на продукти, що забруднюють навколишнє середовище);
- 4) ресурсні податки – платежі за користування природними ресурсами (включаючи нафту і газ).

Наразі в країнах-членах ОЕСР і Євросоюзу оподаткуванню екологічним податком підлягають дії юридичних і фізичних осіб, що спричиняють своєю діяльністю негативні наслідки, які приводять до погіршення стану навколишнього середовища [20].

У цілому, як зазначають О. Веклич та В. Бугас, в економічно розвинутих країнах у галузі охорони навколишнього природного середовища і природокористування існує економічний механізм, який поєднує дві великі групи регуляторів екологічної поведінки суб'єктів господарювання. Перша група спрямована на примушення забруднювачів докілья обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. Друга група регуляторів, яка активізує природоохоронну діяльність товаровиробників, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього природного середовища [19].

Загалом в економічно розвинутих країнах механізм залучення засобів комерційних, приватних і державних структур для охорони природи і раціонального природокористування перетворився на ефективний фінансово-економічний механізм управління екологічним ризиком, що доповнює традиційні механізми регулювання природокористування. При цьому регулювання охорони природного середовища супроводжується і підкріплюється системою фінансово-економічного стимулювання приватного капіталу, що заохочують до виконання нових законодавчих норм. Це і пряма дотація очисних та інших видів обладнання, і будівництво міських та районних водоочисних споруд, які позбавляють підприємства від відповідних витрат, пільгове цільове кредитування приватного сектора, і система податкових пільг. Паралельно із стимулюванням застосовуються

також і важелі примусу. Їх дія спрямована на порушників цілісності природного оточення, насамперед, це заборона виробництва, будь-яких хімічних речовин, що володіють підвищеною токсичністю, вимога про припинення викидів у навколишнє середовище залишкових продуктів в місцях і районах, де склалося критичне становище з точки зору стану навколишнього середовища. У деяких країнах для забруднюючих середовище підприємств установлюється обов'язок виплачувати в бюджет прогресивний податок за «наднормативні» викиди забруднюючих та інших шкідливих речовин. Ряд законодавчих систем передбачає штрафи в разі недотримання встановлених екологічних норм, а в окремих випадках – позбавлення волі порушників законів чи заборона діяльності підприємств [49; 61].

Лейтмотивом розвитку різних країн світу останніх десятиліть є розуміння того, що тільки побудова «зеленої» екологічно орієнтованої економіки відповідає основним вимогам і запитам суспільства, та становить єдино можливий шлях виживання людства у довгостроковій перспективі. Тому не випадково, що найбільші обсяги «зелених інвестицій» на екологічноорієнтовані заходи (22,3 млрд. доларів) вкладаються в Китаї, де економічний бум останніх десятиліть завдав значної шкоди навколишньому середовищу. Серед європейських країн більше за всі інвестує в «зелені проекти» Франція – 5,7 млрд. євро [111].

На наш погляд, побудова «зеленої» екологічно орієнтованої економіки має стати стратегією розвитку будь-якої країни світу (у тому числі й України) у довгостроковому періоді з метою збереження природи для майбутніх поколінь.

Слід зазначити, що якщо в «зелену економіку» щорічно вкладатиметься \$1,3 трлн. (2% від світового ВВП), то до 2050 р. не тільки збільшаться запаси відновлюваних ресурсів, але й покращаться довгострокові показники соціально-економічного розвитку світової економіки. Якщо ж цього не відбудеться, то до 2050 р. на 7,5 млн. кв. км скоротиться площа території з

природними ресурсами за умови нинішнього їх використання. Крім того, буде втрачено більше 50 % усієї флори і фауни світу [111].

Отже, проблема забезпечення безпеки соціально-еколого-економічних систем є глобальною. Економічно розвинуті країни світу виробили і реалізують стратегію управління навколишнім середовищем шляхом застосування екологічно орієнтованих методів державного управління, а формування та реалізація державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем відбувається шляхом такого:

- прийняття законів, які спрямовані на захист природного середовища;
- запровадження системи стимулювання підприємств дотримуватись законодавчих норм (податкові пільги та пільгове цільове кредитування);
- заохочення виконання екологічного законодавства за допомогою екологічного аудиту та екологічного страхування;
- запровадження екологічної сертифікації продукції.

Для використання міжнародного досвіду в Україні щодо забезпечення безпеки соціально-еколого-економічних систем необхідно розробити і ввести в дію вітчизняні стандарти, які представляють собою автентичні тексти міжнародних стандартів ISO серії 14000. Серед них мають бути стандарти з управління довкіллям (екологічного менеджменту); стандарти з екологічного аудиту й екологічного страхування; стандарт щодо екологічних знаків тощо. До речі, у деяких країнах СНД уже діє система, що регламентує впровадження і функціонування системи управління навколишнім середовищем, де прописані всі принципи екологічного менеджменту, наприклад, принципи екологічного маркування продукції [186]).

Екологічні вимоги багато що змінюють у підходах до економіки й соціального розвитку, до державного регулювання, до публічного управління на всіх рівнях. Сучасне екологічне управління в економічно розвинутих країнах світу, насамперед, направлено на дотримання обов'язкових державних вимог у сфері навколишнього середовища і використання природних ресурсів. Однак очевидною є необхідність розробки й ухвалення

міжнародних стандартів з управління навколишнім середовищем і їх обов'язкової імплементації в державну соціально-екологоорієнтовану політику всіх країн, у незалежності від рівня їх розвитку. При цьому на економічно розвинутих державах світу лежить особлива висока відповідальність за здійснення практичних кроків щодо переходу до збалансованого розвитку і необхідність надання дієвої фінансової і технічної допомоги країнам, що розвиваються [76; 82; 83].

Таким чином, узагальнення існуючого досвіду формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем з урахуванням особливостей окремих країн, що досягли позитивних результатів, дозволяє виявити найраціональніші підходи та механізми для використання в українській практиці. Це особливо актуально в даний час, коли в Україні тривають пошуки оптимальної моделі соціально-економічного розвитку. Від результативності державної політики у сфері гарантування та підтримки безпеки соціально-еколого-економічних систем залежать майбутнє України, її місце у світовій спільноті. Тільки належне комплексне врахування соціальної, економічної й екологічної складових сприяє підвищенню сучасних стандартів рівня життя населення, забезпеченню необхідних темпів стабільного розвитку суспільства та підвищенню темпів економічного зростання.

1.5. Організаційно-економічний механізм державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем

Аналіз концептуальних засад моделей збалансованого розвитку території (еколого-економічної, мобілізаційно-інфраструктурної, інвестиційно-інноваційної, сталого розвитку тощо), а також системи інтересів у сфері розвитку соціально-еколого-економічних систем і ролі держави у підтримці її безпеки дозволяє визначити проблеми формування

дієвого механізму державного управління цими системами, зокрема організаційно-економічного механізму соціального й екологічного розвитку території України. Цей механізм передбачає, що завданням держава є поєднання в межах своєї політики принципів ергономічності, раціональності й екологізації. При цьому таке поєднання має відбуватися з огляду на економічні й екологічні реалії, наявні тенденції та загрози розвитку суспільства, і, як наслідок, має відбутися формування цивілізованого державно-ринкового механізму природокористування. Тобто забезпечення охорони навколишнього природного середовища при функціонуванні єдиного організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Зазначений підхід покликаний допомогти подолати вади й обмеженості як централізованого, так суто ринкового механізмів вирішення протиріч між складовими розвитку соціально-еколого-економічних систем.

Отже, під організаційно-економічним механізмом державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України можна розуміти економіко-правовий інститут, який містить сукупність правових норм й економічних законів, що регулюють умови та порядок акумулювання грошових коштів у вигляді плати за природокористування та забруднення навколишнього природного середовища, фінансування природоохоронних заходів й економічного стимулювання суб'єктів господарювання шляхом застосування податкових та інших пільг. При цьому системність цього механізму забезпечується за рахунок суб'єктно-об'єктного та суб'єктно-суб'єктного взаємозв'язку на різних рівнях ієрархії управління, а саме: державному, регіональному, місцевому, тобто із обов'язковим залученням й урахуванням думки територіальної громади, яка належним чином проінформована, а, відтак, зацікавлена у вирішенні як місцевих, так і загальнодержавних проблем щодо раціонального використання природно-ресурсного потенціалу соціально-еколого-економічних систем.

Погоджуємося із Є. Карташовим, що потрібно сформулювати в суб'єктів

господарювання ставлення, за якого шкода навколишньому природному середовищу буде дорівнюватись шкоді самому собі [76]. Таке положення передбачає комплекс заходів з економічного стимулювання охорони навколишнього середовища, нормування господарського впливу на навколишнє середовище, екологічну експертизу, екологічні вимоги при розміщенні, проектуванні, експлуатації виробничо-господарських об'єктів, екологічний контроль, відповідальність і відшкодування збитків.

Формування дієвого й виваженого організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем має стати логічним кроком у переході до стійкого розвитку таких систем, зокрема на регіональному рівні. У продовження точки зору Є. Карташова [75] можемо зазначити, що завданнями цього механізму у сфері природокористування та забезпечення соціальної орієнтованості останнього процесу є такі:

- планування та фінансування природоохоронних заходів;
- установлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів;
- установлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;
- надання підприємствам, установам й організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних і ресурсозберігаючих технологій та використання нетрадиційних видів енергії, а також при здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- відшкодування в установленому порядку збитку, заподіяного навколишньому природному середовищу й здоров'ю людини.

Зважаючи на ці завдання, організаційно-економічний механізм державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних

систем спрямований, з одного боку, на економічне забезпечення раціонального природокористування, а з другого – на охорону навколишнього середовища. Ця мета досягається за умови послідовного здійснення всіх економічних заходів, включених в означений механізм.

Організаційно-економічний механізм державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем виконує також стимулюючу функцію. Вона полягає у створенні умов і застосуванні стимулів щодо економічної мотивації суб'єктів господарювання у дотриманні вимог екологічного законодавства. Реалізація стимулюючої функції у межах цього механізму передбачає застосування таких інструментів:

- рентну плату за користування землею, надрами, водами, іншими природними ресурсами, екологічний податок і штрафи за забруднення навколишнього природного середовища;

- податкові та кредитні пільги, а також інші заохочувальні заходи у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- екологічне страхування.

Варто одразу відзначити, що характеристика функціональної ролі організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем охоплює також його структурний аналіз. З огляду на те, що цей механізм представляє собою економіко-правовий інститут, його підґрунтя становлять економічні методи щодо забезпечення раціонального природокористування й охорони навколишнього природного середовища, а також організаційно-правові. До складу останніх також можна віднести адміністративні методи державного управління природоохоронною діяльністю, які не варто розцінювати як альтернативу економічним, навпаки, вони доповнюють один одного.

Крім забезпечувальної, стимулюючої та гарантуючої функцій, організаційно-економічний механізм державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем передбачає здійснення екологічного нормування, екологічного ліцензування та державної екологічної експертизи.

Ці функції державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища мають здійснюватися в обсязі, визначеному екологічним законодавством. Принагідно зазначимо, що головний меседж реалізації даної функції – найбільша корисність і раціональність у досягненні мети. Очевидно, що паралельно мають здійснюватися економічні заходи охорони навколишнього середовища. Таким чином, важливо виважено підходити до застосування адміністративних і економічних методів державного управління у сфері природоохоронної діяльності в напрямку їх найбільш оптимального поєднання. Вони перебувають у діалектичному та дихотомічному зв'язку, який відзначається організаційним спрямуванням. Завданням організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є забезпечення за допомогою економічних заходів досягнення цілей екологічної політики держави, яка визначається законодавством та іншими нормативно-правовими актами, і повинна бути соціально орієнтованою. Таке завдання може бути успішно вирішено, якщо коректно буде визначена мета та належним чином зреалізовані як основні, так допоміжні функції означеного механізму.

Уважаємо, проте, що організаційно-економічному механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем притаманні певні недоліки, а саме:

1) відсутність дієвих стимулів для зниження негативного впливу на навколишнє природне середовище, раціонального використання природних ресурсів та застосування ресурсо- і енергозберігаючих технологій;

2) недостатність механізмів визначення розмірів орендної плати за користування природними ресурсами, а також обсягів плати за викиди, скиди, розміщення відходів і використання природних ресурсів для фінансування природоохоронної діяльності та відтворення відновлюваних природних ресурсів у необхідних масштабах;

3) збільшення заборгованості з виплати винагороди орендодавцям природних ресурсів і популярності використання натуральної форми

орендної плати (наприклад, шляхом визначення її з огляду на дохідність землі та рівень, що не перевищує ринковий);

4) непрозорість і складність порядку відбору претендентів-користувачів і власників природних ресурсів тощо [151, с. 13].

Зважаючи на це, наполягаємо, що у сформованих умовах увага науковців теоретиків і практиків публічного управління й адміністрування, насамперед, має бути звернута на такі елементи організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем:

- платність природокористування;
- система економічного стимулювання природоохоронної діяльності;
- плата за забруднення навколишнього природного середовища;
- створення ринку природних ресурсів;
- удосконалення ціноутворення з урахуванням екологічного чинника, особливо на продукцію природоексплуатуючих галузей;
- екологічні фонди;
- екологічні програми;
- продаж права на забруднення;
- система «застава-повернення»;
- екологічне страхування.

Платність природокористування має включати таке: плату за право користування природними ресурсами; за відтворення й охорону навколишнього середовища [там само, с. 9].

Платне природокористування визначає характер системи економічного стимулювання природоохоронної діяльності, а також заходів щодо зниження забруднення навколишнього природного середовища. До системи економічного стимулювання в означеній сфері діяльності відноситься оподаткування, субсидування природоохоронної діяльності, прискорена амортизація природних фондів та інші заходи. Сутнісно економічне стимулювання природоохоронної діяльності відзначається тим, що

передбачає створення у користувачів матеріальної (насамперед, грошової) зацікавленості у здійсненні заходів природоохоронного характеру. В останні роки економічному стимулюванню приділяється все більше уваги. При цьому акцентується на тому, що самими лише адміністративними санкціями підвищити ефективність системи заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища сьогодні неможливо. Разом із тим, основна мета економічного стимулювання в означеній сфері повинна визначатися в процесі практичної діяльності та бути соціально орієнтованою. Поділяємо точку зору О. Веклич, І. Драгана, Л. Жарова, Є. Карташова, С. Майстра, Н. Пахомової та ін., що її досягнення передбачає дотримання низки принципів, які в науковій літературі принципи тривалий час не розглядалися як сутнісні категорії [20; 50; 59; 75; 103; 143]:

1. Комплексність, системність і всебічність економічного стимулювання. Цей принцип означає обов'язковість здійснення такого виду стимулювання шляхом використання сучасних технологічних процесів, якщо вони зорієнтовані на ресурсозбереження, реалізуються ергономічними й екологічно прийнятними методами, а також щодо природоохоронних заходів (утилізація відходів, будівництво очисних споруд з метою запобігання забруднення водних джерел та атмосферного повітря тощо). Переорієнтація плану випуску продукції може бути розглянута як результат цілеспрямованої маркетингової діяльності.

2. Дотримання балансу між економічним стимулюванням та економічними санкціями. Тобто між позитивними і негативними заходами впливу на природокористувачів. Власне кажучи, виплати з економічного стимулювання мають бути співвідносні із розмірами економічних санкцій.

3. Поєднання економічного стимулювання на різних рівнях організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Недостатньо заохочувати працівників за природоохоронну діяльність лише в межах конкретного суб'єкта господарювання шляхом преміювання з боку керівництва. Варто

спонукати до цієї діяльності і самого господарюючого суб'єкта (утвореного у формі підприємства, установи чи організації) як юридичну особу на державному, регіональному та місцевому рівнях. Крім того, за можливості потрібно економічного стимулювати також місцеві та регіональні екологічні органи управління, екологічні фонди та інші екологічні організації, зокрема громадські.

4. Поєднання економічного стимулювання з іншим організаційно-функціональним інструментарієм державного управління природокористуванням й охорони природного середовища, а саме: плануванням, контролем, регулюванням і санкціями. Економічне стимулювання у сфері природокористування відіграє важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки і відокремлено від інших елементів не дає очікуваного ефекту.

5. Поєднання матеріального і морального стимулювання як окремих працівників (фізичних осіб), так і господарюючих суб'єктів (юридичних осіб). Людина як біологічна істота має для свого існування задовольняти матеріальні інтереси, а як істота соціальна – інтереси духовні. Одним з методів задоволення духовних потреб є широка гласність результатів природоохоронної праці та характеру стимулювання, а також інші прийоми морального заохочення (премії, звання).

Як відомо, мотивація передбачає використання позитивних і негативних стимулів. Останні можуть бути моральними (тобто такими, що реалізуються через певний комплекс заходів, які викликають почуття гордості, спокою тощо) і матеріальними (передбачати застосування економічних стимулів і санкцій). Разом із тим вважаємо, що зазначені стимули можуть бути розглянуті в контексті організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, оскільки економічне, правове й організаційне регулювання будь-яких відносин і сфер здійснюється економічними, правовими та ін. методами, які, по-перше, переважно використовуються в

комплексі. А по-друге, виступають одними із базових елементів механізмів державного регулювання.

Повертаючись до предмета нашого дослідження, відзначимо, що у сфері оподаткування мають застосовуватися знижені податки для ресурсозберігаючих і маловідходних технологій, а техногенні природоємні виробництва і технології мають обкладатися підвищеними податками. Підвищені податки мають застосовуватися при оподаткуванні екологічно небезпечної продукції (озоноруйнівних препаратів, етилованого бензину, пестицидів, енергоємної техніки тощо). Це дасть змогу більш адекватно врахувати вплив на навколишнє природне середовище, деградацію природних ресурсів і створить стимул для зниження природоємності економіки. У свою чергу, це дасть змогу знизити податки з доходів фізичних осіб, прибутку, доданої вартості тощо.

Слід підкреслити, що змін потребує вітчизняна система державного субсидування економіки. До останнього часу державні субсидії фактично сприяли руйнуванню природного середовища, стимулюючи розробку нових родовищ, використання енергоємних технологій в ПЕК, ЖКГ (у сільському господарстві застосування пестицидів, мінеральних добрив, важкої техніки, зрошення, осушення земель тощо). Прискорена амортизація основних засобів є добре апробованим у світі заходом для стимулювання пріоритетних видів діяльності науково-технічного прогресу. Підприємства, які завищують амортизаційні відрахування, тим самим скорочують розмір прибутку, що підлягає оподаткуванню, в результаті чого зростає чистий прибуток. [76]

Важливим елементом організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є плата за забруднення природного середовища. Плата за забруднення є засобом покарання підприємств-порушників і засобом реалізації принципу «забруднювач платить». Наразі існує три види плати за забруднення [50], а саме: за викид в атмосферу забруднюючих речовин; за скидання у водні об'єкти або на рельєф місцевості забруднюючих речовин; за розміщення

відходів. При цьому залежно від ступеня впливу на навколишнє середовище можуть установлюватися два види нормативів оплати: за гранично допустимі викиди (скиди, розміщення відходів) забруднюючих речовин у природне середовище (у межах установлених нормативів) і за перевищення цих показників. В останньому випадку платежі зростають у декілька разів. При цьому платежі в межах нормативів включаються в собівартість, а наднормативні – у прибуток підприємства. Сучасні нормативи, хоч і низькі, але відіграють важливу роль при переході до стійкого розвитку України.

Актуальним сьогодні питанням є також створення відповідного ринку тих чи інших природних ресурсів (бірж, проведення аукціонів, створення іпотечної системи, банків тощо). Особливо це важливо в межах урегулювання й адміністрування відносин землекористування та розпорядження земельними ресурсами [71; 106; 151].

Щодо проблеми ціноутворення на природні ресурси, то вона може бути розглянута з позиції обґрунтованого підвищення цін за користування природними ресурсами [151, с. 9]. При цьому більш повне врахування екологічного чинника в ціні на продукти природоексплуатуючих галузей стимулюватиме перехід виробників на режим ресурсозбереження, оскільки ціна повинна більш повно враховувати рівень екологічної безпеки продукції. Екологічно чиста продукція повинна мати більш низьку ціну для споживача [там само, с. 13]. Для цього необхідно запроваджувати систему податків на неекологічну продукцію та систему націнок, субсидій і пільг для виробників та споживачів «чистої» продукції.

Крім того, важливе значення для фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища мають позабюджетні екологічні фонди. Такі фонди покликані виконувати підтримуючу функцію – допомогати державі у здійсненні витрат на задоволення екологічних потреб, зокрема щодо фінансування і кредитування програм екологічного спрямування, сприяти розвитку екологічної освіти та виховання [109]. Джерела формування позабюджетних екологічних фондів складають платежі підприємств за викиди,

скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів, штрафні платежі, кошти за відшкодування екологічного збитку при порушенні природоохоронного законодавства підприємствами, добровільні внески тощо [19].

Слід констатувати, що стан функціонування організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, як економіко-правового інституту, може бути охарактеризований з позицій оптимальності екологічної ситуації в цілому по країні та її регіонах, а також системності функціонування такого механізму. Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази показав, що відсутня цілісна система пільг, взаємопов'язаних економічних стимулів, які сприяють раціональному використанню природних ресурсів, тому вважаємо, що екологічне законодавство та практика його застосування потребують подальшого доопрацювання та розвитку. Погоджуємося із Б. Данилишиним, що велике значення для суспільства має формування екологічних програм на всіх рівнях управління [152].

До інструментів організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем належать також правила укладання договорів, видача дозволів і встановлення лімітів на комплексне природокористування. Принагідно зауважимо, що може укладатися договір на комплексне природокористування, зокрема між природокористувачем і виконавчим органом влади на рівні області, району, міста на основі наявності висновку екологічної експертизи на передбачувану господарську або іншу діяльність та дозволу на природокористування. Договір на комплексне природокористування передбачає умови та порядок використання природних ресурсів, права й обов'язки природокористувача, розміри платежів за користування природними ресурсами, відповідальність сторін та відшкодування збитків, порядок вирішення спорів. Дозвіл на комплексне природокористування видається природокористувачу спеціально уповноваженими на те державними органами у сфері охорони навколишнього природного середовища із зазначенням такого:

1) виду, обсягу й ліміту господарської діяльності з використання природних ресурсів;

2) екологічних вимог, за яких допускається використання природних ресурсів, наслідків недотримання цих вимог.

Як зазначають О. Веклич, І. Драган та ін. [19; 49], ліміти на природокористування є системою екологічних обмежень на території і представляють собою встановлені підприємствам-природокористувачам на певний термін обсягу максимального використання (вилучення) природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів виробництва.

У продовження думки О. Веклич можемо підкреслити, що невід'ємним елементом організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є відповідальність. Поняття «відповідальність» у сфері природокористування може реалізуватися у двох видах юридичної відповідальності – адміністративній і цивільно-правовій. За обох цих видів вона передбачає настання негативних наслідків для правопорушника, і набуває вигляду, насамперед, штрафних санкцій. Такі санкції за адміністративні екологічні правопорушення, та завдані збитки визначаються у вартісній формі та впливають на фінансові показники виробничої діяльності юридичних осіб. На наш погляд, відповідальність у сфері природокористування відзначається парадигматичністю. Йдеться про те, що забруднення середовища в процесі виробництва в межах установлених нормативів при сучасному розвитку техніки й технології найчастіше є неминучим, тобто це процес із синергетичним ефектом. Тому плата за забруднення в даному випадку радше розглядається не як превентивний метод, а як компенсаторний. У цьому контексті не є видом відповідальності плата за землю (земельний податок), а також відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва при вилученні земель або введення обмежень при їх використанні [85; 151]. Ці відносини не є екологічними, а виробничо-

економічними, і між заподіянням шкоди та порушенням екологічних вимог відсутній зв'язок, як обов'язкова умова настання відповідальності.

Складовими процесу функціонування організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є облік ресурсів, планування, лімітування і ліцензування. Науково обґрунтоване використання природних ресурсів має бути засновано на їх систематичному обліку. Загальноприйнятим є те, що облік визначається як збір, систематизація, зберігання та оновлення відомостей про кількість і якість ресурсів [5; 6]. Наразі облік природних ресурсів здійснюється шляхом складання кадастрів за видами ресурсів. Вони передбачають зведення кількісних, організаційних, якісних економічних й екологічних показників використання природного ресурсу. З точки зору економетрики, одна частина даних за кожним ресурсом має кількісну характеристику, а друга частина – якісну. Тобто кадастр представляє собою спеціалізовану базу даних, у якій наводяться й організаційні відомості. Підтримаємо В. Боклаг, О. Лазора, С. С. Поліщук та ін. [94; 97; 148], що вони становлять базис для планування використання ресурсів, їх економічної оцінки, ціноутворення, визначення збитку, що наноситься навколишньому природному середовищу, а, відтак, і системи заходів щодо відтворення його стану.

В Україні ведуться земельний, водний, лісовий кадастри, а також кадастри родовищ корисних копалин. Кадастрами служать реєстри мисливських тварин, рибних запасів, природно-заповідних територій, а також забруднювачів навколишнього природного середовища. Облік природних ресурсів і, власне, контроль за їх використанням не можна розділяти.

Останнім часом в Україні все більшого значення набувають питання організації дієвого контролю у сфері природокористування. Безперечно, у системі державного управління контроль відіграє ключову роль, тому що становить собою форму реалізації зворотного зв'язку, оскільки управляти – це діяти цілеспрямовано, тому складовою частиною механізму управління є контроль, за допомогою якого здійснюється зворотний зв'язок між об'єктом

та суб'єктом управління, надходить інформація про стан об'єкта управління. Зворотний зв'язок є обов'язковим у роботі окремої організації або підприємства. Для системи ж державного управління, що характеризується масштабністю й складністю, важливим є організація зворотного зв'язку на всіх етапах процесу, під час виконання всіх функцій.

Аналізуючи сутність контролю у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, можемо зробити проміжний висновок про те, що державний контроль полягає в здійсненні державою відповідними засобами та способами специфічного контрольованого впливу на стан суспільних відносин і сфер, причому метою контрольованого впливу держави є «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв. Уважаємо, що контроль у сфері безпеки зазначених систем полягає у: 1) виявленні й оцінці результатів впливу суб'єкта на об'єкт державного регулювання; 2) підготовці, упровадженні корекційних процедур; 3) здійсненні нагляду за використанням природних ресурсів під час їх оренди, а також за відновленням їх стану відповідними користувачами тощо.

Система екологічного контролю включає в себе службу спостереження за станом навколишнього природного середовища, державний, виробничий і громадський контроль, а також передбачає застосування екологічної експертизи як організаційно-економічного важелю у сфері природокористування. За результатами екоконтролю вживаються заходи з адміністративного й економічного стимулювання або притягнення до відповідальності [19].

Щодо планування як однієї з найважливіших функцій управління, у тому числі екологічного, то під ним варто розуміти розробку заходів із природокористування й охорони навколишнього природного середовища, а також розподіл обсягу їх виконання відповідно до інтервалу часу й території. Необхідним організаційним елементом планування й адміністрування є наявність інформаційної бази про стан й охорону навколишнього природного середовища. За свідченням А. Дегтяра, статистичні дані в системі інформаційного забезпечення є постійними і відіграють основну роль [43]. У

цьому контексті важливим є те, щоб вплив виробництва на навколишнє природне середовище знаходив адекватне відображення у статистичній звітності. Зібрані статистичні дані необхідно обробляти за допомогою сучасних методів економетрики, зокрема, методів статистики об'єктів нечислової природи і статистики нечислових даних [там само]. Разом із тим, стан природи вимагає для свого опису нечислових величин, насамперед, якісних ознак. Тому неминучими є неточності при вимірюванні тих чи інших параметрів, що призводять до необхідності використання інтервальних даних і застосування відповідного економетричного апарату.

З метою припинення, виправлення, контролю ситуації, що склалася, і подальшого переходу до стійкого розвитку соціально-еколого-економічних систем має розроблятися організаційно-економічний механізм державного управління ними для відповідної території (регіону) (більш детально про нього див. в інших наших наукових напрацюваннях [77; 78; 81]).

Сутнісною характеристикою організаційно-економічного механізму управління стійкістю регіональної соціально-еколого-економічної системи є визнання, що в моделі її стійкого розвитку здійснюється перехід від розгляду екологічного чинника як зовнішнього щодо економічної й соціальної підсистем до розгляду їх як внутрішньо їй притаманні. З огляду на це наведемо авторське розуміння проблеми соціально-еколого-економічної системи, у ньому зокрема детермінується важливість застосування до запропонованого механізму, насамперед, еколого-економічного підходу. Він передбачає, що всі елементоутворюючі заходи організаційно-економічного механізму управління стійкістю регіональної соціально-еколого-економічної системи мають бути екологізованими й соціально орієнтованими. На наш погляд, організаційно-економічний механізм державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем являє собою єдиний організаційно-господарський механізм функціонування та розвитку взаємозалежної соціально-еколого-економічної системи, що поєднує економічне й екологічне, і забезпечує досягнення як економічних, так і

екологічних цілей, триєдиного стійкого розвитку на регіональному рівні – економічного, соціального та екологічного, з урахуванням інтересів сучасного і майбутніх поколінь.

Перевагою запропонованого науково-теоретичного підходу полягає в тому, що він дозволяє зменшити протиставлення економічного й екологічного складників соціально-еколого-економічної системи, навіть їх поєднання, хоча на цьому шляху стоїть ряд перешкод. На жаль, застосування такого підходу одразу не можливе, як і миттєве оновлення організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем. Оскільки цей процес стосується тривалої еволюції не тільки економіки, але й суспільства. Обов'язковим етапом в його формуванні є економізація механізму.

В умовах розвитку ринкової економіки заслуговує на увагу визначення не лише основних принципів формування, а й проблем функціонування організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Однією з таких його проблем є перебудова відносин власності на природні ресурси. Відповідно до Конституції України суб'єктами власності на природні ресурси поряд з державою є територіальні громади [87]. Питання володіння, користування і розпорядження землею, надрами, водними, лісовими та іншими природними ресурсами перебувають у спільному їх віданні [там само]. Правом власності на природні ресурси наділяються, крім того, громадяни та їх об'єднання.

Як слушно зазначає С. Майстро [105], у соціально-економічних розвинених країнах світу склалася практика щодо гарантування та забезпечення раціонального використання природних ресурсів, але відсутня одностайність у визначенні пріоритетності тієї чи іншої форми власності на них. Крім того, вона (закордонна практика) свідчить про доцільність і необхідність виваженого державного управління в національному масштабі процесами природокористування. Цей підхід має право на певне існування й в Україні, оскільки в ній спостерігається історичне тяжіння до збереження

значної державної власності на землю, мінеральні та інші природні ресурси. Їх власники (органи законодавчої і виконавчої влади) різних рівнів мають право розпоряджатися державною та комунальною власністю в тому обсязі, що визначений законом, шляхом надання в користування за плату природні ресурси різним суб'єктам господарювання, підтримуючи тим самим асиміляційний потенціал навколишнього природного середовища і здійснюючи контроль за природокористуванням. Зміна форм власності (наприклад, передача землі в приватну власність) не повинна слугувати підставою припинення такого контролю [151].

Ще однією проблемою формування організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем є реалізація принципу рівноцінності економічних та екологічних результатів діяльності суб'єктів господарювання при нанесенні шкоди навколишньому середовищу. У практичному плані подібний підхід означає визнання екологічних збитків, зокрема витрат на запобігання забруднення навколишнього середовища, витратами продуктивними.

Варто звернути увагу також на те, що підтримка певного рівня якості життя населення і підтримка якості навколишнього природного середовища сьогодні і в майбутньому – дві різні, але однаковою мірою важливі цілі розвитку соціально-еколого-економічної системи, у результаті якого буде досягнуто стійкого добробуту окремих громадян і країни загалом. В умовах екорозвитку першого неможливо досягти без другого, і навпаки. Відповідно, організаційно-економічний державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем має забезпечувати здійснення і першого, і другого, оскільки вони є рівноцінними; він має забезпечувати узгодження та реалізацію екологічно орієнтованих інтересів усіх зацікавлених суб'єктів. Цей основоположний принцип організації механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем необхідно реалізувати якомога раніше, оскільки ринкові перетворення спрямовують господарську діяльність спочатку до економічного, що, у свою

чергу, загрожує економізмом і новими екологічними проблемами, особливо для ресурсовидобувних галузей економіки.

Крім того, визнання рівноцінності економічних та екологічних витрат і результатів господарської діяльності вказує на одну проблему критеріїв ефективності організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем. Погоджуємося із О. Лазорем, М. Латинінім, С. Майстро та ін., що в загальному сенсі зміст категорії критерію ефективності природокористування становлять суспільні відносини з виробництва максимальної кількості матеріальних благ з метою задоволення суспільних потреб, з одного боку, і задоволення специфічних потреб у забезпеченні нормальних умов навколишнього середовища, з іншого [94; 95; 105]. Як показують розрахунки, природоохоронні витрати при їх правильному обчисленні є економічно вигідними. При питомій вазі в ВВП в 1-2% вони запобігають шкоді в 3-5% його обсягу [49; 50].

У сучасних умовах кінцевою метою функціонування організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем є:

– по-перше – раціональне поєднання економічного зростання та прискорення екологізації економіки;

– по-друге – стійкість соціо-еколого-економічного розвитку території. Власне кажучи, насамперед, слід зберегти мінеральні, лісові, водні та інші природні ресурси від деградації, скоротити викиди забруднюючих речовин у водний і повітряний басейни, створити умови для підключення екологічно орієнтованих ринкових методів і екопідприємництва.

У продовження думок І. Драгана [49; 50], можемо констатувати, що головна мета функціонування організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем вимагає вирішення низки завдань, а саме:

– забезпечення стабільного надходження фінансових ресурсів на

екологічні цілі від підприємств усіх форм власності;

- здійснення ефективного розподілу коштів, особливо інвестиційних, ураховуючи необхідність першочергового вирішення проблем у зонах екологічного лиха;

- стимулювання раціонального використання природних ресурсів, ефективну охорону навколишнього природного середовища та його відтворення;

- попередження негативного впливу природогосподарської діяльності на природу і людину;

- компенсування екологічного збитку і збитку здоров'ю населення, заподіяного в результаті здійснення господарської діяльності.

Тільки реалізація цих першочергових завдань дасть змогу підійти до вирішення проблем переходу до екологічно стійкого соціально-економічного розвитку систем регіонів. Перспективним у цьому плані є використання в процесі становлення організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем дворівневого адміністрування. Перший його рівень передбачає застосування екологізованих економічних показників, а другим – формування та вдосконалення такого механізму, підґрунтя яких становить застосування натуральних показників і показників здоров'я населення. Уважаємо, що таке дворівневе адміністрування сприяє відображенню та стимулюванню руху до екологізації господарської діяльності, за якого (адміністрування) ключовим визнається людина та її благополуччя.

Підкреслимо, що в основу екологізованих показників організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем може бути покладена концепція «кредитно-грошових відносин». Оскільки сучасний етап розвитку всіх країн світу характеризується взаємопроникненням економічної й екологічної систем. При цьому будь-яке відхилення від вимог рівноважного природокористування виступає як екологічний борг суспільства (економіки) перед природою (природа-кредитор).

Обмеженість традиційних показників доводить, що консолідація економічних, соціальних і екологічних складових розвитку може бути досягнута зміною вартісних показників – на суму натуральних і соціальних показників. У цьому контексті на перший план мають виходити соціальні аспекти розвитку, а узагальнюючим критерієм виступає здоров'я населення, яке відображає ступінь узгодженості розвитку із законами природи і суспільства. Практична реалізація такого підходу вимагає вирішення ряду завдань, пов'язаних із розумінням взаємозв'язків між антропогенними і природними системами та здоров'ям населення; усіх їх можна віднести або до стратегічних, або до тактичних аспектів управління розвитком. До стратегічних належать аспекти, пов'язані з формуванням концепції стійкого розвитку суспільства і визначенням місця та ролі в цьому процесі показників якості здоров'я населення. Тактичні ж аспекти пов'язані з визначенням кількісних показників рівня здоров'я та їх взаємозв'язків з якістю довкілля та з широким набором характеристик соціально-економічного розвитку, і з використанням цих взаємозв'язків в управлінні суспільним процесом.

Зважаючи на викладене, пропонуємо таку систематизацію принципів формування організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем:

- забезпечення стійкого економічного, соціального й екологічного розвитку регіону;
- збалансоване використання механізмів ринкового саморегулювання та державного управління (за допомогою адміністративних і економічних методів) з акцентом на останнє;
- платність природокористування;
- компенсація всіх видів збитків людині і природі;
- облік еколого-економічних ефектів і збитків не скільки на мікрорівні, як на рівні регіону;
- послідовне застосування показників розвитку регіону в процесі руху від економічного до еколого-економічного та механізму стійкого розвитку;

– застосування різних методів оцінки екологічного стану території, порівняння й аналіз результатів;

– використання в господарському механізмі в якості головного критерію оцінки – рівня соціально-економічного розвитку регіону та екологічного стану території, показників здоров'я населення;

– спрямованість всіх елементів господарського механізму на підтримку стану екологічної рівноваги або його відновлення, якщо територія відноситься до екологічно небезпечної [77; 78; 81].

Для кожної з таких територій має бути сформований свій специфічний механізм розвитку, націлений на приведення її за основними параметрами, і, насамперед, за якістю здоров'я населення, до стану екологічної рівноваги.

Підтримуючи точки зору групи науковців Д. Ветвицького, І. Драгана, Є. Карташова, О. Лазора, С. Майстра, О. Мордвінова та ін. [50; 76; 94; 105; 118; 169], узагальнено можемо визначити такі основні напрямки вдосконалення організаційно-економічного механізму державного управління стійкістю регіональних соціально-еколого-економічних систем:

1. Комплексна оцінка й інвентаризація забруднення повітряного басейну, ґрунту, водойм, рослинності, стану здоров'я населення; ранжування регіонів за екологічним фактором і станом здоров'я населення.

2. Удосконалення системи платежів за використання природних ресурсів і нанесення шкоди навколишньому природному середовищу за напрямом: їх більшої диференціації; посилення штрафних санкцій за надвисоке забруднення; розширення сфери застосування економічної відповідальності підприємств і громадян за негативний вплив на стан довкілля (шумове забруднення, забруднення ґрунту, забруднення території та зон рекреації побутовими відходами тощо); повного відшкодування заподіяної шкоди природі і людині. При цьому платежі мають стимулювати поетапне зниження забруднення навколишнього середовища відповідно до встановленого графіка.

3. Екологізація податкової системи. Необхідно зазначити, що

кардинальне вирішення проблеми можливе на державному рівні в межах установленої компетенції, що передбачає звільнення від податків на прибуток або введення пільгового режиму оподаткування юридичних та фізичних осіб в залежності від здійснення ними природоохоронних заходів, підвищення ставок оподаткування на продукцію, виробництво якої пов'язане з негативним впливом на природне середовище території.

4. Цінове регулювання виробництва екологічно небезпечної та екологічно забрудненої продукції.

5. Введення екологічної ренти на земельні ділянки міської території з урахуванням усіх факторів негативного впливу на її стан.

6. Впровадження екологічного страхування, що передбачає відповідальність підприємств (джерел підвищеного екологічного ризику) за нанесення шкоди юридичним і фізичним особам, а також страхування збитків від аварій та забруднень середовища.

7. Розробка системи механізмів і стимулів формування екологічних фондів. Обґрунтування пропорцій розподілу коштів фондів між держаними, обласним та міським рівнями, зважаючи на високу екологічну небезпеку території.

8. Розробка цілісної системи економічного стимулювання раціонального природокористування, яка охоплює всі аспекти життя, спрямованої на поетапне поліпшення їх стану.

9. Використання ринкових механізмів раціоналізації природокористування, зокрема, перспективний принцип установлення обмежень на викиди забруднюючих речовин не для окремого підприємства, а для всього міста чи регіону. Зниження викидів при цьому буде пов'язано з перетіканням капіталів, купівлею прав на викиди через екологічний ринок, вибором оптимальних варіантів і зниженням питомих природоохоронних витрат в місті чи регіоні [50; 76; 94; 118; 169].

Підсумовуючи зазначимо, що перспективним напрямком розвитку організаційно-економічного механізму державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є переорієнтація з еколого-

економічного на соціально-екологічне адміністрування. За нього досягнення відповідного рівня насичення матеріальними потребами відбувається за умови рівноцінного визнання екологічних і соціальних показників як основоположних у механізмі функціонування території; це означатиме перехід до стійкого розвитку суспільства.

Висновки до першого розділу

1. Світоглядну базу соціально-економічної й екологічної кризи, яка сьогодні набула глобального характеру складає агресивно-споживчий антропоцентризм. Він стрімко розвивався протягом усієї історії розвитку самої людини, набуваючи то відкритого, то завуальованого характеру. Єдиною можливістю досягнення гармонізації відносин у системі «Суспільство – Природа» є екологізація суспільної свідомості в усіх її формах і видах, яка має об'єднати всі види матеріальної і духовної діяльності людей, направленої на досягнення оптимальної взаємодії природи й суспільства, на екологізацію матеріального та духовного його життя.

2. Першорядну роль у формуванні високої соціально-екологічної культури має відігравати екологічне виховання й освіта, метою якої є цілеспрямоване формування в кожній людини на всіх етапах її життя ґрунтовних екологічних знань, цілісних уявлень про біосферу, розуміння органічного взаємозв'язку й єдності людства і навколишнього середовища, ролі природи в житті суспільства і людини, необхідності і значущості її охорони і раціонального використання ресурсів, виховання особистої відповідальності за стан навколишнього середовища.

3. Людство має усвідомити економічну, політичну й екологічну взаємозалежність сучасного світу, із тим щоб підвищити почуття

відповідальності всіх країн, що стане передумовою для розв'язання серйозних проблем навколишнього середовища на глобальному рівні. Якщо в 70-х роках ХХ ст. відбувалося усвідомлення специфіки взаємовідносин суспільства і природи в умовах НТР, то в 90-х роках ХХ ст. вироблялася тактика пом'якшення соціально-екологічної ситуації і подолання екологічних катастроф локального і регіонального масштабу, тобто пов'язаних із функціонуванням соціально-еколого-економічних систем. Сьогодні суспільство, щоб вижити, має приступити до активної реалізації єдиної глобальної стратегії загальносвітового розвитку на екологічній основі.

4. Основними інструментами реалізації механізму державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем визначено такі: екологічне законодавство; стратегії, програми, плани щодо охорони довкілля; дозвільна система в екологічній сфері; екологічна експертиза; екологічний аудит, екологічне маркування; екологічне страхування; технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони довкілля та природокористування; освіта та наукове забезпечення державної екологічної політики; контроль і санкції; міжсекторальне партнерство та міжгалузева співпраця в питаннях охорони довкілля; конференції, лекції, дослідження, опитування, реклама, висвітлення у ЗМІ та INTERNET щодо екологічних проблем та шляхів їх вирішення; податки, пільги, кредитні ставки, митні тарифи, норми амортизації для стимулювання екологобезпечного виробництва; міжнародне співробітництво у сфері охорони довкілля та забезпечення глобальної екологічної безпеки.

5. Сучасне екологічне управління в країнах світу, наперед, спрямовано на дотримання обов'язкових державних вимог у сфері навколишнього середовища та використання природних ресурсів. Основною метою державної екологічної політики за кордоном є її соціальне зорієнтування, а також система “колективної відповідальності” за стан навколишнього природного середовища, вирішення існуючих екологічних проблем і запобігання виникненню екологічних загроз.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО- ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ

2.1. Сучасний стан охорони довкілля в Україні та результативність державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем

Пріоритетна увага до охорони довкілля, раціонального природокористування, забезпечення національної екологічної безпеки життєдіяльності населення – невід’ємна складова довгострокового збалансованого розвитку будь-якої держави, у тому числі України, де навколишнє середовище зазнає значного антропогенного навантаження.

Як спадок радянських часів та недостатнього обсягу інвестицій у чисті технології та енергоефективність, екопроблеми в Україні стосуються якості повітря, вод, ґрунтового покриву, поводження з відходами, збереження живої природи, радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. За Індексом діяльності щодо довкілля (Environmental Performance Index), яким вимірюють довкільну складову збалансованого розвитку, Україна у 2010 р. посідала 13-е місце серед 18 країн Східної Європи та Центральної Азії та 87-е місце серед 163 країн світу [68].

Цілями сталого розвитку 2016–2030 рр. передбачена необхідність забезпечення макроекономічної стабільності, екологічного балансу та соціальної згуртованості. Як відомо, визначення стану соціально-економічного розвитку в Україні відбувається за допомогою Індексу людського розвитку (див. відповідну Методику проведення моніторингу та

оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856). До складових Індексу людського розвитку відносяться рівень очікуваної тривалості життя, ступінь грамотності та освіти, ВВП й індекс гендерного розвитку. Разом із тим, дана методика не відзначається досконалістю, оскільки враховуються не всі складові такого Індексу, зокрема індекс гендерного розвитку.

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного й соціального розвитку України. Аналіз динаміки абсолютних та інтегрованих показників техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про те, що екологічна ситуація у довкіллі, як життєво важливому середовищі для існування людини, залишається досить складною.

Так, в Україні у 2013 р. у розрахунку на 1 особу викинуто в атмосферу 148 кг забруднюючих речовин, 5,1 т діоксиду вуглецю, який відноситься до парникових газів, скинуто 38 м³ забруднених зворотних вод, утворено 9,9 т відходів, у тому числі 20,0 кг відходів I-III класів небезпеки.

Протягом 2013 р. в атмосферу надійшло 6,7 млн. т забруднюючих речовин від стаціонарних і пересувних джерел забруднення. У сумарній кількості забруднюючих речовин викиди метану й оксиду азоту, які належать до парникових газів, становили відповідно 928,7 та 15,4 тис. т. Крім цих речовин, в атмосферу в 2013 р. стаціонарними та пересувними джерелами було викинуто 230,7 млн. т діоксиду вуглецю, який також впливає на зміну клімату. Понад 64% небезпечних речовин, що потрапили у повітря, припало на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств. Від них в атмосферу надійшло 4,3 млн.т забруднюючих речовин, що на 40,2 тис. т (на 0,9%) менше, ніж у 2012 р.

Щільність викидів від стаціонарних джерел забруднення в розрахунку на 1 км² території країни склала 7,1 т небезпечних речовин, а на 1 особу –

94,4 кг. Проте в окремих регіонах ці показники значно перевищили середній рівень по країні. Так, у Донецькій області обсяги викидів у розрахунку на 1 км² були більшими у 7,7 раз, а на одну особу – у 3,5 раз, Дніпропетровській – відповідно у 4,1 та 3,0 раз, Луганській – у 2,3 та 2,1, Івано-Франківській – у 2,0 та 1,6 раз більше. Підприємствами м.Києва у розрахунку на 1 км² території було викинуто 38,1 т забруднюючих речовин, що перевищило середній показник по країні у 5,4 раз [47; 123].

Основними забруднювачами повітря країни у 2013 р. були підприємства переробної та добувної промисловості (відповідно 29% та 21% шкідливих викидів) та підприємства – виробники електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря (43%). Скидання забруднених стоків та безповоротний водозабір негативно впливають на водні ресурси. Протягом 2013 р. у водойми скинуто 1,7 млрд. м³ забруднених стоків, що на 196 млн. м³ (на 12,9%) більше, ніж у 2012 р. При цьому частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні становила 22%. У водойми потрапило 85% (1,5 млрд. м³) недостатньо очищених на очисних спорудах зворотних вод. Решта (0,3 млрд. м³) – надійшла у водойми без будь-якого очищення, що на 9,0% (на 26,4 млн. м³) менше, ніж у 2012 р. Необхідно зазначити, що наявна потужність очисних споруд (7,6 млрд.м³) дозволяла повністю очистити забруднені зворотні води [47; 151; 157; 161].

Основними причинами скидання забруднених стоків у поверхневі водойми були нестача у більшості населених пунктів країни централізованого водовідведення, низька якість очищення зворотної води, незадовільний стан функціонуючих очисних споруд. Як наслідок, за даними Центральної геофізичної обсерваторії (ЦГО) Державної служби надзвичайних ситуацій України водні об'єкти країни залишаються забрудненими переважно сполуками важких металів, амонійним та нітритним азотом, нафтопродуктами, фенолами та сульфатами [47].

Довготривала інтенсифікація і надмірна розораність призвели до загрозливого стану ґрунту в Україні. Складна екосистема ґрунтового покриву

найглибше руйнується через інтенсивний розвиток ерозії. Стан земель сільськогосподарського призначення в останні десятиріччя істотно погіршився. Водна та вітрова ерозії є найбільш вагомими чинниками зниження продуктивності земельних ресурсів, деградації аграрних ландшафтів [68; 70; 71; 118].

Загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали руйнівного впливу водної ерозії, складає 13,3 млн. га (табл. 2.1), у тому числі 10,6 млн. га орних земель (32% від загальної площі цих угідь).

Таблиця 2.1

Поширеність деградаційних процесів в ґрунтах України

| Тип деградації земель | Площа земель підданих впливу, млн. га | % від загальної площі країни |
|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------|
| Вітрова ерозія | 13,3 | 22,0 |
| Водна ерозія | 19,4 | 32,1 |
| Комплексна ерозія | 2,1 | 3,4 |
| Підкислення ґрунтів | 10,7 | 17,7 |
| Засолення ґрунтів | 1,7 | 2,8 |
| Осолонцювання ґрунтів | 2,2 | 3,5 |
| Зсуви | 0,2 | 0,3 |
| Забруднення ґрунтів | 12,1 | 20,0 |
| Підтоплення земель | 7,2 | 12,0 |
| Порушення земель | 0,2 | 0,3 |

Джерело: складено на підставі [68]

Посилення процесів ерозії й дефляції ґрунтового покриву обумовлює необхідність опрацювання більш ефективних методів охорони ґрунтів від ерозії, оцінювання ерозійної небезпеки і ефективності протиерозійних заходів, моніторингу ерозійних процесів та їх прогнозування. В ерозійно-небезпечних регіонах необхідно сформувати екологічно стійкі ґрунтоохоронні агроландшафти і агрогеосистеми.

За даними Держземагентства, загальна площа земель, що потребують консервації, в Україні складає 1,1 млн. га, з них 644,2 тис. га – деградовані, 432,1 тис. га – малопродуктивні і 11,9 тис. га – техногенно забруднені землі. Потребують поліпшення 270,8 тис. га малопродуктивних земель [68].

Унікальною екологічною системою є ліси, що виконують вирішальну роль у формуванні клімату та ландшафтів, сприяють збереженню біологічного різноманіття, покращують якість довкілля, знижують рівень шуму та виступають джерелом сировини для багатьох галузей економіки. Загальна площа лісів та лісовкритих площ в Україні становить 10611,3 тис. га, що становить 17,6 % території країни [36; 96; 204].

Такий показник лісистості є одним із найнижчих серед країн Європи, причиною чого є надмірна інтенсивність експлуатації лісів, низький рівень культури лісокористування тощо. Оптимальний рівень лісистості, науково обґрунтований для нашої держави з розрахунку на її географічне розміщення та кліматичні умови, повинен становити не менше 20 % [189].

З метою досягнення оптимальної лісистості, підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень, поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості необхідно здійснювати відповідні заходи щодо відтворення лісів. В Україні з урахуванням стану довкілля, географічних, демографічних особливостей територій на нормативно-правовому рівні встановлено граничні значення коефіцієнтів (нормативів) відтворення лісів відповідно до площі суцільних рубок для регіонів на рівні не менш 1, для держави – не менш 2 [204].

Нагальним питанням сучасності є збереження та раціональне використання водних ресурсів, що відіграють вирішальну роль у розвитку економіки та у життєдіяльності населення. Для України це питання є надзвичайно актуальним з огляду на недостатній рівень забезпеченості водними ресурсами та загострення проблем водокористування, пов'язаних з надмірним забрудненням промислового та комунально-побутового характеру

водних об'єктів, високим рівнем зношеності основних фондів водозабезпечуючого і водоохоронного призначення, низькою продуктивністю очисних споруд, порушенням самовідновлюваної та самоочисної здатності водних систем. Тому сучасні водоресурсні проблеми набули загальнодержавного значення і значною мірою трансформовані у загрози національної безпеки в екологічній сфері [153; 154; 155; 156].

Характерною ознакою питного водопостачання в Україні є те, що понад 70 % воно забезпечується за рахунок поверхневих вод. Зростання стоку біогенних речовин і зміна їхнього якісного складу призводять до збагачення водойм біогенними елементами (евтрофікації), що супроводжується підвищенням продуктивності водойм, що зумовлює істотні зміни в гідрохімічному режимі, зокрема, та екосистемі в цілому.

Варто зазначити, що близько 9 млн. сільських жителів змушені пити воду, забруднену відходами хімічної промисловості і стічними водами, насичену нітратами. За даними ректора Інституту екології людини М. Салюта «...у деяких регіонах відхилення води від норми досягає 70-80%. З багатьох криниць на території України воду черпати вже не можна. Незабаром, якщо політика держави у сфері водопостачання не зміниться і не стане послідовною, на місці родючих земель буде... пустеля», – зазначив автор [173].

Учений М. Салюта повідомив, що часто сільські жителі виривають колодязі без урахування течії ґрунтових вод, а тому нерідко нечистоти потрапляють і в питну воду. «У результаті, кожен десятий колодязь – отруйний. Зростає ризик онкологічних захворювань. Проте це лише вершина айсберга. У групу ризику потрапляють і ті люди, які користуються централізованим водопостачанням», – додав він [173].

Тобто потрібні кардинальні зміни у державній екологічній політиці щодо забезпечення населення водою, забезпечення її належної якості (вода досить часто не відповідає існуючим санітарним нормам) та запобігання забруднення, адже це проблема не тільки українського села, а цілої країни,

тому і вирішувати її потрібно на загальнодержавному рівні.

Єдиним правильним шляхом попередження екологічної загрози у сфері збереження водних ресурсів є їх раціональне використання. Останніми роками щорічний забір води з природних водних об'єктів в Україні становить близько 15 млн куб. м. Втрати при транспортуванні води складають 15 % від усієї забраної. Основною причиною такого стану є високий ступінь зносу водогінних та каналізаційних мереж, який в середньому по Україні сягає 62,3 %. При цьому, темпи оновлення цих мереж не відповідають темпам їх зносу [204].

Одним із негативних факторів, що впливає на водні ресурси є скидання забруднених стоків та безповоротний водозабір. Як відомо, щороку у водойми скидається більше півтора млрд. куб. м забруднених зворотних вод, з них 20 % ті, що не проходили очистку. Основними причинами скидання забруднених стоків у поверхневі водойми є нестача у більшості населених пунктів країни централізованого водовідведення, низька якість очищення зворотної води, незадовільний стан функціонуючих очисних споруд.

В Україні склалася критична ситуація щодо утворення, накопичення, зберігання, перероблення, утилізації та захоронення відходів. Тільки за останні роки загальні обсяги утворення відходів перевищують 400 млн т на рік (біля 10 т на душу населення), 99 % з яких надходять від економічної діяльності підприємств та організацій. Із загального обсягу утворених відходів щороку утилізується біля 34 %, переважна їх частина видаляється у спеціально відведені місця чи об'єкти. Станом на початок 2012 р. у спеціально відведених місцях чи об'єктах та на території підприємств країни накопичилось 14,4 млрд т відходів, з яких 19,5 млн т відходи I-III класів небезпеки, що створюють значні ризики для здоров'я населення і стану навколишнього середовища [204].

Викликає велике занепокоєння стан природно-заповідного фонду країни. В Україні, яка займає менше 6% площі Європи, зосереджено не менше 35% її біорізноманіття: 27 тис. видів флори та мікробіоти, у тому

числі гриби і слизовики – 1,6 тис. видів, водорості – 4 тис. видів, лишайники – 1 тис. видів, мохоподібні – 800 видів, судинні рослини – 5,1 тис. видів; фауна налічує понад 45 тис. видів, у тому числі комахи – 35 тис., інші членистоногі – 3,4 тис., черви – 3,2 тис., риби та круглороті – 170, земноводні – 17, плазуни – 21, птахи – 400, ссавці – 108. Тому Україну можна розглядати як один з потужних резерватів для відновлення біорізноманіття всієї Європи [68].

Особливим багатством України є унікальні гірські природні комплекси Криму і Карпат. Українські Карпати, як частина гірської системи Карпат, відіграють важливу природорегулюючу та кліматоформуючу функцію в масштабах Європи. Адміністративні області регіону Українських Карпат відрізняються поєднанням природних ресурсів, зокрема лісових, водних і рекреаційних.

Більша частина території країни зазнала антропогенного впливу і тому сучасний стан ландшафтів є незадовільним. Унаслідок цього на більшості території країни погіршилися умови проживання населення. Ландшафти, де зберігся природний стан, займають незначний відсоток території країни. Саме тому Україна має приділяти більше уваги збереженню біотичного і ландшафтного різноманіття, формуванню національної екологічної мережі, розвитку природно-заповідного фонду.

Особлива увага приділяється розвитку мережі об'єктів природно-заповідного фонду. Ухвалено Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про природно-заповідний фонд України» (1992 р.), «Про екологічну мережу України» (2004 р.).

У 1991 р. території та об'єкти ПЗФ становили лише 1,9% території України. Показники забезпеченості захищеними територіями України були втричі менші тодішніх середньосвітових. У 2007 р. цей показник становив уже 4,6%, у 2008 р. – 4,95%, у 2009 р. – 5,2%, а у 2010 р. – 5,4%.

Станом на 1 січня 2014 р. природно-заповідний фонд України мав у своєму складі 7739 територій та об'єктів загальною площею 3458,9 тис. га в

межах території України та 402,5 тис. га в межах акваторії Чорного моря (ботанічний заказник «Філофорне поле Зернова»). Частка ПЗФ становила 5,7% від площі держави. До складу ПЗФ входили 641 територія та об'єкт ПЗФ загальнодержавного значення, а саме: 19 природних і 4 біосферні заповідники, 47 національних природних парків, 307 заказників, 132 пам'ятки природи, 18 ботанічних садів, 7 зоологічних парків, 19 дендрологічних парків, 88 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва [68].

Загальна площа природних і біосферних заповідників і національних природних парків (70 установ) станом на 1 січня 2011 р. становила 1672,0 тис. га (48% площі ПЗФ і 2,8% площі України), площа земель, наданих їм у постійне користування – 873,7 тис. га (25% площі ПЗФ, 1,4% площі України, 52% загальної площі установ ПЗФ).

З метою створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду у 2011 р. були схвалені клопотання щодо створення національних природних парків «Куяльницький» (Одеська обл.), «Дніпровсько-Деснянське міжріччя» (Чернігівська обл.), «Подільсько-Придністровський» (Вінницька обл.), лісового заказника загальнодержавного значення «Шилова балка» (Херсонська обл.), ботанічних заказників загальнодержавного значення «Жолоби» та «Долина» (Тернопільська обл.).

Крім того, підтримано пропозицію щодо створення лісового заказника «Медоборський» (Тернопільська обл.), схвалено клопотання щодо розширення території національного природного парку «Дворічанський» (Харківська обл.), підтримано клопотання щодо створення ботанічного заказника місцевого значення «Великий Ліс» (Київська обл.), погоджено розширення території ландшафтного заказника місцевого значення «Самсонівська заводь» (Луганська обл.).

Укладено Угоду між Урядом України, Урядом Республіки Білорусь та Урядом Республіки Польща про створення транскордонного біосферного резервату «Західне Полісся».

Підготовлено 3 проекти указів Президента України про створення 15 територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення загальною площею 3,1 тис. га.

Утворено 23 адміністрації для установ національних природних парків, природних заповідників та ботанічного саду.

Утворено та включено до складу Всесвітньої мережі біосферних резерватів (Програма ЮНЕСКО «Людина і біосфера») біосферний резерват «Розточчя» загальною площею 75 тис. га.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 №147-р погоджено надання 9 водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення загальною площею 9231,5 га.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 №895-р погоджено надання 4 водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення загальною орієнтовною площею 16865,4 га.

Станом на 01.01.2012 р. природно-заповідний фонд України становить 7830 територій та об'єктів загальною площею 3,57 млн. га, або 5,9% від території країни, та 1 морський заказник площею 402,5 тис. га.

У 2012 р. проведено робочі наради щодо створення національних природних парків «Мале Полісся», «Нижньодніпровський», «Самарський бір», Канівського біосферного заповідника [128; 129; 132].

До 2015 р. відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» планувалося збільшити цей показник до 10,4% (з них площа національних природних парків має становити 3,9%, природних заповідників – 0,7%, біосферних заповідників – 0,5%) (табл. 2.2).

Протягом 2013 р. на охорону навколишнього природного середовища підприємствами, організаціями й установами було витрачено 20377,8 млн.грн. (без ПДВ), що на 0,7% менше порівняно з 2012 р. Із загальної кількості витрат на охорону навколишнього природного середовища 14339,0 млн. грн., або 70%, становлять поточні витрати, 6038,8

млн. грн., або 30%, – капітальні інвестиції, в тому числі 5376,7 млн. грн. – інвестиції в основний капітал, 662,1 млн. грн. – витрати на капітальний ремонт природоохоронного обладнання.

Таблиця 2.2

Природоохоронні території та об'єкти природно-заповідного фонду України

| Категорія територій та об'єктів природно-заповідного фонду | Площа земельних угідь, тис. гектарів | | | | |
|--|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | станом на 01.09.2000 | станом на 01.01.2010 | станом на 01.01.2011 | станом на 01.01.2012 | станом на 01.01.2015 |
| Національні природні парки | 600,0 | 1001,8 | 1215,8 | 1215,8 | 2329,0 |
| Природні заповідники | 160,0 | 198,7 | 205,3 | 205,3 | 422,0 |
| Біосферні заповідники | 212,0 | 246,4 | 250,9 | 250,9 | 301,0 |
| Інші категорії | 1427,0 | 1821,1 | 1786,9 | 1895,1 | 3223,0 |
| Разом | 2399,0 | 3268,0 | 3458,9 | 3567,1 | 6275,0 |

Джерело: складено на підставі [68]

За рахунок коштів державного та місцевих бюджетів було освоєно 7,1 % капітальних інвестицій і здійснено 3,6% поточних витрат, а основним джерелом фінансування витрат на охорону довкілля, як і в попередні роки, були власні кошти підприємств та організацій – відповідно 59,5 % і 96,3 % (табл. 2.3).

Понад 85% капітальних інвестицій від сумарного обсягу по країні було освоєно підприємствами, які зареєстровані у Київській (1863,3 млн. грн.), Донецькій (1468,6 млн. грн.), Дніпропетровській (1000,8 млн. грн.), Запорізькій (322,9 млн. грн.), Луганській (322,0 млн. грн.) областях та м. Києві (203,6 млн. грн.).

Таблиця 2.3

Витрати на охорону природного середовища за джерелами фінансування

| Джерела фінансування | Фактично витрачено, 2013 р. | | | |
|--|-----------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| | Капітальних інвестицій | | Поточних витрат | |
| | млн. грн. | у % до загального обсягу | млн. грн. | у % до загального обсягу |
| Усього | 6038,8 | 100,0 | 14339,0 | 100,0 |
| У т. ч. за рахунок коштів з держ. бюджету | 78,7 | 1,3 | 375,8 | 2,6 |
| з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища | 22,4 | 0,4 | 18,6 | 0,1 |
| коштів місцевих бюджетів | 350,2 | 5,8 | 137,5 | 1,0 |
| з них кошти місцевих фондів охорони навколишнього середовища | 236,1 | 3,9 | 49,6 | 0,3 |
| власних коштів підприємств та організацій | 3593,4 | 59,5 | 13815,5 | 96,3 |
| інших джерел фінансування | 2016,5 | 33,4 | 10,2 | 0,1 |

Джерело: складено на підставі [47]

У структурі капітальних інвестицій за напрямками природоохоронних заходів в 2013 р. найбільшу питому вагу займали охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату – 40,0 % та радіаційна безпека – 27,8 % фактичних витрат (табл. 2.4).

Капітальні інвестиції за напрямами природоохоронних заходів

| Напрями | Фактично витрачено, 2013 р. | | у т.ч. витрати на капітальний ремонт, млн. грн. |
|--|--------------------------------|--------------------------------|---|
| | млн. грн. | у % до загального обсягу | |
| Усього | 6038,8 | 100,0 | 662,1 |
| У т. ч. охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату | 2411,9 | 40,0 | 271,8 |
| Очищення зворотних вод | 834,1 | 13,8 | 195,5 |
| Поводження з відходами | 713,9 | 11,8 | 124,0 |
| Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод | 325,0 | 5,4 | 46,2 |
| Зниження шумового і вібрацій-ного впливу (за винятком заходів для охорони праці) | 28,2 | 0,5 | 14,3 |
| Збереження біорізноманіття і середовища існування | 26,4 | 0,4 | 2,0 |
| Радіаційна безпека | 1678,9 | 27,8 | 0,1 |
| Науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування | 6,2 | 0,1 | - |
| Інші напрями природо-охоронної діяльності | 14,2 | 0,2 | 8,3 |

Джерело: складено на підставі [47]

У 2012–2013 рр. підприємствам, організаціям та установам країни за забруднення навколишнього природного середовища і порушення природоохоронного законодавства пред'явлено екологічних платежів на загальну суму 5142,9 млн. грн., з них 5079,2 млн. грн. становить екологічний

податок та 63,7 млн. грн. – штрафні санкції за порушення природоохоронного законодавства, однак відсоток фактичної сплати цих платежів за вказаний період склав лише 91,3 % та 44,3 % відповідно (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Екологічні платежі, сплачені підприємствами, організаціями, установами за забруднення навколишнього природного середовища, (млн. грн.)

| Показники | Пред'явлено до сплати | | Фактично сплачено | |
|---|-----------------------|---------|-------------------|---------|
| | 2012 р. | 2013 р. | 2012 р. | 2013 р. |
| Екологічні платежі, усього | 2047,9 | 3095,0 | 1951,1 | 2718,1 |
| а) екологічний податок, усього | 2028,6 | 3050,6 | 1931,2 | 2709,7 |
| у т. ч. за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин | 1386,7 | 2159,7 | 1317,0 | 1908,7 |
| у т. ч.: | | | | |
| стаціонарними джерелами забруднення | 1271,9 | 2046,0 | 1210,9 | 1796,6 |
| пересувними джерелами забруднення | 114,8 | 113,7 | 106,1 | 112,1 |
| скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти | 74,3 | 117,1 | 73,2 | 99,2 |
| розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи на об'єктах | 567,5 | 773,8 | 541,0 | 701,8 |
| б) штрафні санкції за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища | 19,3 | 44,4 | 19,8 | 8,4 |

Джерело: складено на підставі [47]

Понад 70% екологічного податку країни становлять платежі за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин від стаціонарних та пересувних джерел забруднення, 25% – за розміщення відходів, 4% – за скиди забруднюючих речовин у водойми. Підприємствами, організаціями, установами країни фактично сплачено протягом 2013 р. 2709,7 млн. грн. екологічних платежів (з урахуванням погашення заборгованості за попередні роки), що становить 88,8% від загальної суми пред'явлених екологічних платежів. Фактично сплачені екологічні платежі підприємств, що зареєстровані у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Львівській, Полтавській областях та м. Києві становлять майже 90% від загальної суми сплачених екологічних платежів в Україні [47].

Удосконалення системи забезпечення екологічної безпеки, наявної в Україні, має стати одним із пріоритетних напрямків державної екологічної політики на основі системного аналізу із врахуванням існуючих процесів трансформації в економіці та державному управлінні [53; 94].

Аналіз динаміки основних показників якості компонентів довкілля свідчить про такі проблеми, які не знайшли вирішення:

- постійне зростання забруднення повітря спричиненого викидами мобільних джерел (транспортними засобами);
- скорочення запасів питної води;
- надзвичайно високий рівень розораності території країни та значне поширення ерозійних явищ;
- забруднення сільськогосподарських ґрунтів пестицидами;
- низький рівень лісистості, що ставить під загрозу стабільність багатьох екосистем на території країни та спричиняє втрату біорізноманіття;
- низькі темпи та масштаби рекультивації земель, порушених унаслідок видобування корисних копалин;
- зношеність основних виробничих фондів на об'єктах економіки та

господарювання, більшість з яких працює на критичній межі технологічної безпеки;

– невіршеність питань сортування та переробки побутових відходів, розширення старих і побудови нових полігонів для побутового сміття;

– низький рівень впровадження нових ефективних методів утилізації виробничих відходів;

– недосконалість законодавства з питань охорони довкілля;

– декларативний характер заходів, спрямованих на підтримку біобезпеки в країні і уникнення небажаних впливів на здоров'я людей [68].

Отже, ґрунтуючись на аналізі вищенаведеного інформаційного матеріалу щодо стану охорони довкілля в Україні, слід зазначити, що результативність державної екологічної політики України в сучасних умовах є низькою на соціально не орієнтованою. На державному рівні досі не сформувалась екологічна політика, а на регіональному рівні – не реалізується така політика, спрямована на досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи і, безпосередньо, на забезпечення раціонального використання, охорони й відтворення природних ресурсів [26; 75; 105].

Таким чином, одним із головних напрямків формування та реалізації державної соціально-екологоорієнтованої політики в Україні в сучасних умовах має стати мінімізація антропогенного впливу на довкілля на основі модернізації та технічного переоснащення галузей та сфер економіки, яка передбачає комплекс управлінських, зокрема організаційних рішень (як на державному, так і регіональному рівнях), спрямованих на поліпшення екологічних характеристик суспільного виробництва, підвищення дієвості штрафних санкцій за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, належне забезпечення реалізації екологічної складової стабільного соціально-економічного розвитку України.

2.2. Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України

Останні десятиліття внесли значні зміни у екологічне законодавство як кожної країни зокрема, так і в міжнародне екологічне право в цілому. Право людини на безпечне середовище й якість цього природного середовища були визнані фундаментальними цінностями цивілізації, а людина є невід'ємною складовою природи. Поступово було сформульовано поняття права людини на безпечне довкілля, і визначено коло її екологічних прав та обов'язків.

Розуміння змісту нормативно-правового забезпечення державної соціально-екологоорієнтованої політики як інструменту організації, регулювання, узгодження і збалансування екологічних та соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем і протиріч у цій сфері державного управління.

Основою екологічного права нашої держави є Конституція України, Земельний кодекс України (1992 р.), Лісовий кодекс України (1994 р.), Водний кодекс України (1995 р.) та Кодекс про надра (1994 р.), Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про природно-заповідний фонд» (1992 р.), «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.), «Про тваринний світ» (1993 р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.), «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995 р.), «Про поводження з радіоактивними відходами» (1995 р.), «Про відходи» (1998 р.), «Про рослинний світ» (1999 р.) «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» і «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (2000 р.) [66] та підзаконні нормативно-правові акти загальнодержавного значення у сфері

охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів. Вони також розмежовують повноваження між центральними та регіональними органами державної влади, дії яких спрямовані на формування та реалізацію державної екологічної політики та досягнення необхідного рівня екологічної безпеки. Проведемо аналіз нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики України більш детально.

Екологічне законодавство України почало формуватися в 1990 р. після ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У розділі цієї Декларації «Екологічна безпека» проголошено право України самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на її території та порядок використання природних ресурсів [37; 64; 67].

У 1991 р. Верховна Рада України прийняла перший екологічний закон «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначив правові, економічні і соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища на користь нинішнього і майбутніх поколінь [65].

У преамбулі та статті 1 цього Закону сформульована мета і завдання екологічного законодавства, що передбачають проведення такої екологічної політики, яка була б спрямована на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативної дії, обумовленої забрудненням довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів. Сприяти досягненню цієї мети покликане екологічне законодавство, до завдань якого належать регулювання суспільних відносин, пов'язаних з об'єктами правової охорони, до яких відносяться всі компоненти навколишнього природного середовища і вся сукупність природних ресурсів [65].

Закон України «Про охорону навколишнього природного

середовища» є рамковим правовим документом, на основі якого почалася розробка екологічного законодавства держави, структура якого має такий вигляд:

- Загальні положення і принципи;
- Земельне законодавство;
- Водне законодавство;
- Лісове законодавство;
- Законодавство про надра;
- Законодавство про охорону рослинного та тваринного світу;
- Законодавство про охорону і використання атмосферного повітря;
- Законодавство про природні території і об'єкти особливої охорони;
- Законодавство про екологічну безпеку [139].

Основні норми екологічного законодавства закріплені в Конституції України, прийнятій у 1996 р. Із 159 статей Конституції України 15 статей (зокрема статті 3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142) мають пряме або опосередковане відношення до охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. У них закріплені основні екологічні права і обов'язки громадян, сформульовані повноваження законодавчої та виконавчої гілок державного управління [87].

Норми Конституції України сформульовані у загальних термінах: «забезпечення екологічної безпеки», «підтримка екологічної рівноваги», «неспричинення шкоди довкіллю». Разом із тим, основний закон чітко декларує, що досягнення цієї мети можливо тільки шляхом запобігання або мінімізації будь-яких негативних дій людини на навколишнє природне середовище.

Ієрархію нормативно-правових актів в екологічній сфері України

можна представити у такому вигляді.

1. Міжнародні конвенції і угоди, прийняті Верховною Радою України.

2. Закони України.

3. Підзаконні акти Верховної Ради України.

4. Укази Президента України.

5. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.

6. Загальнообов'язкові акти Міністерства екології та природних ресурсів, інших міністерств і відомств.

7. Відомчі акти органів державного управління [139].

Державна екологічна політика в Україні забезпечується також еколого-правовими нормами інших галузей законодавства, а саме: цивільного, адміністративного, кримінального тощо, які визначають підстави і особливості притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної, майнової та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення залежно від вини, екологічного ризику, ступеню суспільної і екологічної небезпеки дій фізичних і юридичних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634 затверджена Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр., яка визначає стратегію і шляхи розв'язання глобальних та загальносуспільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого розвитку. У Розділі VI цієї постанови визначені заходи, зокрема й в екологічній сфері. Цікаво, що Програма за час її дії, включно з 2011 роком, не фінансувалась. Виконання її заходів планувалося, фінансувалося та здійснювалося в межах діючих державних цільових програм відповідного напрямку центральних органів виконавчої влади. Згодом недофінансування вплинуло на те, що Програма була визнана такою, що втратила чинність, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 704.

Однак, ураховуючи положення зазначеної постанови, було прийнято Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Цей закон є важливою складовою державної екологічної політики, але, на відміну від вищевказаної постанови, значно більше орієнтований на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища. Згідно з цим правовим документом метою державної екологічної політики є збереження та відновлення екосистеми на всій території України, що необхідна для гармонічного існування живої і неживої природи, досягнення рівноваги використання природних ресурсів, їх відновлення та розвитку суспільства, а також гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення [27].

Разом із тим, аналізований закон, який і досі вважається чинним, також не позбавлений недоліків. Йдеться про те, що його положення потребують узгодження із нормами Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII [147], зокрема в частині того, що положення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року та розроблені на її основі національні плани дій повинні бути інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку. Ці програми відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики» є документами, що визначають державну регіональну політику, вимоги до змісту яких містяться у ст. 9 цього закону. Проте порядок їх (програм) розробки помітно різниться згідно із Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (див. пункт «Регіональна екологічна політика» Розділу I «Загальні положення») і Законом України «Про засади державної регіональної політики» (див. Розділ II «Формування та реалізація державної регіональної

політики» цього закону) [147].

Крім того, узгодження потребують Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» і «Порядок і Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» (затверджені в 2015 р.). Даний Порядок проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики передбачає здійснення оцінювання стану соціально-економічного розвитку регіонів за допомогою низки показників, серед яких соціальним і економічним надається першорядне значення, а вже потім екологічним. Принагідно відзначимо, що стосовно екологічної складової й індикаторів її оцінювання, то воно відбувається згідно з цим Порядком щокварталу і щорічно, але показники такого оцінювання для обох періодів є різними. Так, щокварталу визначається стан відновлювальної енергетики та енергоефективності (п. 37–43 Додатку 1 до Порядку), а щорічно – стан раціонального природокористування та якість довкілля (п. 60–64 Додатку 2 до Порядку). Різним є й суб'єктний склад, який повинен здійснювати оцінювання стану екологічної складової: 1) щокварталу визначати стан відновлювальної енергетики та енергоефективності має Держенергоефективності і Мінрегіон; 2) щорічно визначати стан раціонального природокористування та якість довкілля – Мінприроди, Держстат і Мінрегіон.

До речі, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634 «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр.» основними складовими сталого розвитку також визначені соціальна, економічна й екологічна сфери, але коло відповідальних виконавців заходів такої Програми було значно ширшим (Мінпраці, Мінфін, МЗС, Мінекономрозвитку, Мінприроди, Мінрегіонбуд, Мінжитлокомунгосп, МОЗ, МОН,

МОНмолодьспорт, Мінагрополітики, МКТ, Мінпаливенерго, НАЕР, Держлісагентство, Держводагентство, Держрибагентство, НАН України тощо).

Варто відзначити, що 05.12.2007 р. в Україні була затверджена Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища. Мета цієї Програми – забезпечення ефективності функціонування та розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища; надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та населенню своєчасної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища; підвищення рівня екологічних знань громадян; створення єдиної мережі спостережень; технічне переоснащення та удосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу; узгодження елементів інформаційних технологій, які використовують суб'єкти системи моніторингу [126]. У постанові Кабінету Міністрів України, яка затвердила цю Програму, розраховано очікувані результати від її реалізації тільки на період із 2008 року по 2012 рік (див. Додаток 3 до цієї Програми). Згідно ж із даними Офіційного веб-сайту Верховної Ради України цю постанову й досі можна вважати чинною.

Важливо, що в 2010 році була затверджена «Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року». Проте відповідне розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.02.2010 р. № 121-р втратило чинність на підставі іншого його розпорядження № 1761-р від 02.09.2010 р. [125].

Позитивним кроком вважаємо прийняття у 2004 р. Закону України «Про екологічний аудит», визнання екологічного аудиту одним із пріоритетних напрямів державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, а також використання старих та введення в дію нових стандартів (ДСТУ ISO, система екологічного управління) [124].

На підставі викладеного можемо констатувати, що через багато років після затвердження Порядку денного в Ріо-де-Жанейро Україна так і не спромоглася підготувати національну стратегію збалансованого розвитку, хоч певні кроки в цьому напрямі були зроблені. Вимушена першочерговість чинників економічного зростання відсунула на задній план урахування принципів збалансованого розвитку в законодавстві та політиці України. Завершення розробки національної стратегії збалансованого розвитку України й ухвалення низки законів було передбачено в рамках Плану дій Україна – ЄС (див. розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2005 р. № 117-р «Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 р. Плану дій Україна–ЄС»). Відповідно до цього розпорядження стратегія мала бути підготовлена ще у травні 2005 року. Однак і зараз Україна залишається однією з небагатьох країн Європи, в яких досить пізно та ще й фрагментарно розроблені такі важливі стратегічні документи, як Національна стратегія збалансованого розвитку та відповідний національний план дій.

Відповідно до Стратегії Міністерством природи розроблено та розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р затверджено головний механізм реалізації Стратегії – Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (далі – НПД), де визначені конкретні заходи поетапного досягнення стабілізації і поліпшення стану довкілля України, забезпечення безпечного та комфортного середовища для життя та здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

НПД визначає строки, відповідальність, джерела та обсяги фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на досягнення цілей нової екологічної Стратегії України. Цінність і унікальність НПД для України полягає також в тому, що він є першим документом такого рівня, який було заплановано, створено і затверджено згідно з усіма європейськими стандартами. Затвердження Урядом НПД відкриває шлях

для отримання бюджетної підтримки ЄС, спрямований на оздоровлення екологічної ситуації в Україні. У цілому, до 2014 року бюджет України додатково отримає від ЄС близько 410 млн. грн. У рамках реалізації НПД також передбачено отримання суттєвої міжнародної технічної допомоги.

Головним джерелом фінансування НПД є Державний бюджет України, а також Державний фонд охорони навколишнього природного середовища України. Впродовж найближчих 5-и років в рамках НПД передбачена реалізація природоохоронних заходів на загальну суму близько 4,3 млрд. грн за наступними напрямками Стратегії:

1. Підвищення рівня суспільної екоосвіди.
2. Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екобезпеки.
3. Досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля.
4. Інтеграція екополітики та вдосконалення інтегрованого екоуправління.
5. Припинення втрат біо- та ландшафтного різноманіття та формування екомережі.
6. Забезпечення екобалансованого використання природних ресурсів.
7. Удосконалення регіональної екополітики [59; 60; 125].

Стратегічною метою національної екологічної політики згідно з НПД є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом поетапного досягнення її цілей гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Цілями національної екологічної політики є:

- підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
- поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;

- досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля;
- інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління;
- припинення втрат біотичного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;
- забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів;
- удосконалення регіональної екологічної політики.

Основними принципами національної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів згідно з НПД є такі:

- паритетність економічної, екологічної та соціальної складових сталого розвитку;
- врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень;
- міжсекторальне партнерство та залучення всіх заінтересованих сторін;
- запобігання негативних впливів на довкілля на здоров'я людини на основі комплексного аналізу та передбачення ризиків, ґрунтованих на результатах державної екологічної експертизи та державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь;
- участь громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики;
- невідворотність відповідальності за порушення законодавства

про охорону навколишнього природного середовища;

- пріоритетність принципів «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;
- відповідальність органів виконавчої влади за доступність і достовірність офіційної екологічної інформації [125].

На Мінприроди покладено функції з методичного керівництва та координації реалізації Стратегії та НПД на загальнодержавному рівні, на рівні секторів (галузей) народного господарства, а також на місцевому рівні.

Державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства запроваджено Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 454/2011 шляхом затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України.

Прийнято постанови Кабінету Міністрів України: «Про утворення територіальних органів Державної екологічної інспекції України»; «Про затвердження Переліку продукції, яка підлягає екологічному та радіологічному контролю в митницях призначення та відправлення».

Держекоінспекція, відповідно до покладених на неї завдань, за звітний період брала участь у здійсненні державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства, розробці та розгляді проектів законодавчих актів, удосконаленні нормативно-правової бази та виконанні доручень державних органів вищого рівня [125].

Основні правові й організаційні засади здійснення екологічного моніторингу, мета якого підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання, визначені Законом України «Про екологічний аудит».

Методичне забезпечення організації еколого-аудиторської діяльності та проведення екологічного аудиту покладено на Міністерство екології та

природних ресурсів за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади.

На виконання ст. 22 Закону України «Про екологічний аудит» Мінприроди проводить реєстрацію екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту.

У 2011 р. Міністерством розроблено та затверджено екзаменаційні питання для сертифікації екологічних аудиторів. Постійно проводиться навчання кандидатів на отримання сертифікату екологічного аудитора та підвищення кваліфікації екологічних аудиторів. Усього в Україні сертифіковано 148 екологічних аудиторів, 71 організацію внесено до реєстру юридичних осіб, що мають право здійснювати екологічний аудит [68].

Недоліками Закону України «Про екологічний аудит» можна вважати недостатню ефективність, що обмежує коло об'єктів обов'язкового аудиту та недостатню узгодженість системи стандартів, що запроваджуються.

Міністерство відповідає за впровадження ратифікованої Україною міжнародної Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Це передбачає додатковий напрям діяльності, що потребує залучення інших органів влади (екологічне інформування, просвітницька діяльність, проведення тренінгів для громадськості та державних службовців, підготовка до видання спеціальних інформаційних листків, бюлетенів, довідників, консультативна діяльність з питань екологічних прав громадян, сприяння розвитку громадського екологічного руху в Україні, співпраця з Секретаріатом ЄК ООН з питань Орхуської конвенції, тощо).

Наказом Мінприроди від 09.06.2011р. № 197 затверджено Положення та склад Міжвідомчої робочої групи з забезпечення виконання рішення Сторін Орхуської конвенції. Протягом року проведено 3 засідання цієї Міжвідомчої робочої групи, та 4 засідання тимчасової робочої комісії,

створеної у зв'язку з необхідністю розв'язання проблем з реалізацією в Україні положень Орхуської конвенції.

Орхуська конвенція, крім права на доступ до інформації, участь у правосудді з питань довкілля, гарантує право громадськості на участь у прийнятті рішень з питань довкілля [141]. Маючи такі права, громадськість отримала можливість: впливати на вирішення актуальних питань довкілля, висловлювати свою думку та позицію при їх вирішенні, подавати пропозиції під час прийняття нормативно-правових актів та ін.

На системній основі проводились консультації з громадськістю відповідно до орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2011 рік та забезпечувалося проведення системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики у сфері екології.

Консультації з громадськістю в Мінприроди проводилися з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю сприяло налагодженню системного діалогу міністерства з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводили стосовно, реалізації та захисту прав і свобод громадян з питань, що стосуються довкілля [125].

З метою досягнення позитивних результатів від упровадження регуляторних актів, підвищення ефективності державної регуляторної політики та одержання зауважень і пропозицій громадськості, на офіційному сайті Мінприроди створено окрему постійно діючу рубрику «Громадське обговорення». У Мінприроди забезпечено роботу Громадської приймальні Мінприроди, яка створена з метою забезпечення

реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [125].

Таким чином, основними принципами національної екологічної політики щодо управління є такі [181]:

– посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної й соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети стабільного розвитку;

– урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень і розробленні документів, які містять політичні та / або програмні заходи державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;

– міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;

– державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Варто відзначити, що важливим інструментом формування та реалізації державної соціально-екологоорієнтованої політики України є державні цільові програми. Разом із тим, у перелік на 2012 р. було внесено біля 100 програм для різних Міністерств та відомств. Серед найбільш важливих за десятирічний період насамперед варто назвати «Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки», затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 та «Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» затверджену Законом України від 18 березня 2004 р. Серед інших ключових документів є Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки; Комплексна програма

ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України; Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища; Державна цільова програма комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Серету; Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами; Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки; Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року; Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки [125]. На жаль, значна кількість указаних програм носить декларативний характер, які не фінансуються на належному рівні.

Отже, екологічне законодавство є одночасно продуктом й основною формою закріплення державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Тому актуальним і вкрай необхідним є систематизація екологічного законодавства й удосконалення сучасної державної екологічної політики України в напрямку її соціального переорієнтуванн. Останнє вимагає цілеспрямованого формування нового екологічного законодавства, яке буде відповідати існуючим викликам сьогодення та суспільства. Оскільки саме зараз формуються принципово нові для України геополітичні, соціально-економічні, правові й екологічні умови подальшого розвитку міжнародної спільноти, до яких наша держава поки що не адаптована (див. Munich Security Report 2017 – Звіт Мюнхенської конференції з питань безпеки, 2017 р.). Тим більше, що в системі екологічного законодавства України досі відсутні законодавчі акти та правові норми, які було прийнято в розвинутих державах ще кілька десятиліть тому [85].

На жаль, закони, що приймаються в екологічній сфері України, є недосконалими, значною мірою декларативними, характеризуються нечітким та непрозорим механізмом регулювання відповідних процедур

(екологічне нормування, ліцензування та ін.), відсутністю дієвих механізмів та інструментів реалізації нормативних вимог. Тому головними завданнями формування державної політики України у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем у сучасних умовах є інкорпорація й оновлення екологічного законодавства й екологізація інших видів законодавства (кримінального, адміністративного, цивільного, підприємницького та ін.), а також формування та реалізація державного механізму забезпечення реалізації правових екологічних вимог і їх імплементація до екологічного законодавства Європи та інших розвинутих країн світу.

2.3. Проблеми та протиріччя механізму формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України

Загострення та поглиблення екологічних проблем, деградація навколишнього природного середовища та природних ресурсів продовжується в Україні протягом останніх десятиліть. В Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна соціально орієнтована екологічна політика, повсюдно не запроваджуються принципи раціонального природокористування та мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні. Тому особливого значення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях набуває питання своєчасного виявлення та відстеження екологічних проблем і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

Україна належить до одних із найзабрудненіших й екологічно

проблемних країн. За оцінками Індексу якості навколишнього середовища (Environmental Performance Index), які здійснює Йельський університет (США), Україна займає 87-е місце серед 163 країн світу. Рівень навантаження на оточуюче природне середовище в Україні в 4-5 разів перевищує аналогічні показники інших держав. За рівнем раціонального використання і якості водних ресурсів Україна, за даними ЮНЕСКО, займає 95-е місце з 122 країн світу. Стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного, адже на значній частині її території спостерігаються процеси деградації земель. Наймасштабнішими проблемами в цьому контексті є ерозія (близько 57,5% земель) та забруднення (близько 20% території), а щорічні втрати гумусу складають 0,65 т / га [22].

Першопричинами екологічних проблем України є такі:

- успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов;
- зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;
- існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій;
- недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства;
- недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку;
- недотримання природоохоронного законодавства [64].

Органічною складовою національної екологічної політики є регіональна екологічна політика держави. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна

стабільність в Україні в цілому. У ній спостерігаються суттєві регіональні відмінності екологічного навантаження та сучасного стану екологічної безпеки територій, що обумовлено різноманітністю природокористування та господарською діяльністю населення. Екологічні проблеми суттєво обмежують соціально-економічний розвиток суспільства, який знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з якістю навколишнього природного середовища. Тому існує нагальна потреба у визначенні регіонів країни, де екологія компонентів довкілля знаходяться в найгіршому стані з метою формування та реалізації відповідної державно-регіональної екологоорієнтованої політики шляхом здійснення певних природоохоронних заходів і запобігання негативного впливу на довкілля.

Як зазначалося вище, комплексним стратегічним документом, що сприяє втіленню екологічної політики держави в межах концепції сталого розвитку став Закон України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» та розроблений відповідно до Стратегії Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки.

Для досягнення головної мети державної регіональної екологічної політики передбачається забезпечити вирішення, насамперед, таких основних завдань:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів а соціального забезпечення громадян;

- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення

зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;

– зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;

– забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;

– удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

– досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;

– подальше вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;

– налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дійового засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем [46; 50; 51; 125].

Аналіз екологічної ситуації регіонів України свідчить про наявність регіональної диференціації соціально-екологічної комфортності умов проживання населення, за яким можна виділити групи регіонів відповідно до 5 рівнів екологічної безпеки:

– високий рівень – Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська області та м. Севастополь;

– підвищений рівень – Житомирська, Черкаська, Вінницька,

Кіровоградська області та м. Київ;

– середній рівень – Херсонська, Сумська, Рівненська, Волинська, Львівська, Івано-Франківська області;

– помірний рівень – Харківська, Запорізька, Хмельницька, Чернігівська, Київська, Полтавська, Миколаївська області та Автономна Республіка Крим;

– низький рівень – Одеська, Луганська, Донецька, Дніпропетровська області [61].

Згідно з останніми дослідженнями [204], екологічна ситуація в Україні та стан навколишнього середовища з кожним роком погіршуються.

Так, за даними Міжнародного інституту природи, отриманими в 2014 р. Україна лідирує в Європі за кількістю забруднень (за підсумованим показником забруднення повітря, ґрунту і води) [45].

Найгірше становище на сході України. На нього припадає дві третини всіх шкідливих викидів, оскільки тут зосереджено багато підприємств чорної металургії, енергетики та вугільної промисловості.

Так, у Донецькій і Луганській областях виробляється 23% усієї промислової продукції країни, зокрема 85% всієї паливної, 23% хімічної та нафтохімічної, 37% металургійної і 18% виробництва електроенергії [45].

У результаті військових дій (які розпочалися в 2014 р.) стан навколишнього середовища в Донецькій і Луганській областях іще більше погіршився. Загострення й ескалація політичної ситуації в східних і південних регіонах України та військові дії на сході держави привели до значного зростання загроз екологічної безпеки України, у тому числі через порушення технологічного режиму численних потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), до яких належать успадкований від колишнього СРСР комплекс гірничорудних, хімічних, енергетичних об'єктів, АЕС, шахти і кар'єри, греблі великих водосховищ, підприємства хімічної промисловості і полігони тактичних відходів.

Згідно з даними дослідження Інституту стратегічних досліджень

«Нова Україна» 23% загальної кількості ПНО сконцентровано на території Донецької, Харківської і Луганської областей, більшість цих об'єктів є об'єктами критичної інфраструктури і експлуатуються в умовах ненормативного зносу (до 70%). До потенційно небезпечних об'єктів південно-східного регіону України також відносяться греблі Запорізької і Каховської ГЕС, Запорізька і Південно-українська АЕС, канали: Південно-кримський і Дніпро–Донбас, сховища ядерних відходів поблизу міст Павлоград, Жовті Води, Дніпродзержинськ, численні підприємства хімічної та металургійної галузей [201].

У гірничодобувних районах Донбасу за умов перебоїв із доставкою електроенергії існує три загрози, а саме: 1) несанкціонована зупинка водовідведення шахт і кар'єрів, унаслідок чого виникає загроза катастрофічного підтоплення і затоплення прилеглих міст і сіл; 2) непрогнозований рух вибухонебезпечних і токсичних газів (метан, радон) до промислових і житлових об'єктів; 3) руйнування камери для підземних ядерних вибухів, які розміщені на шахті «Юнком» (Донецьк), що може призвести до забруднення радіонуклідами ґрунтових вод [45].

Слід зазначити, що можливість руйнування гребель, сховищ токсичних відходів може привести до потенційного забруднення токсичними відходами басейнів річок Сіверський Донець і Кальміус.

На другому місці за рівнем забруднення екології в Україні знаходиться Наддніпрянина – Дніпропетровська і Запорізька області, де сконцентровано 20% випуску промислової продукції і діють 230 промислових підприємств. При цьому тільки на підприємство «Запоріжсталь» припадає більше половини шкідливих викидів у місті (до речі, цей завод входить до десятки найбільших забруднювачів повітря України) [201].

Київська область загалом і м. Київ зокрема відзначають як «чисті», хоча й у цих регіонах існує багато проблем. Головною проблемою столиці є автомобілі, кількість яких давно перевищила 1 млн., а вихлопні гази

становлять більше 80% забруднювальних речовин.

Відзначається, що в усьому світі міста, в яких є вихід до морів і океанів, – чистіші за інші, зокрема, Нью-Йорк. В Україні ж море не рятує від забруднення. Так, Одеська, Херсонська та Миколаївська області входять у зону високого забруднення. При цьому Одеса замикає трійку найбрудніших міст України. Причина цього полягає у забрудненні, яке викликає порт, а також аміачні й нафтові термінали, які розташовані недалеко від міста.

Найбільшою проблемою жителів півночі України є Чорнобиль. До повного його очищення має пройти ще багато часу, а новий саркофаг ще не побудовано.

Найбільш чистим регіонами України, за даними Міжнародного інституту природи, є області західної України [45]. Це відбувається через те, що вони є найбільш віддаленими від промислових центрів.

Отже, середній рівень екологічної безпеки по Україні можна визначити як низький, що зумовлено певними факторами: домінування видобувної та переробної галузей промисловості у структурі економіки держави із одночасним використанням застарілих відходо- та енергоємних технологій, виробничого та природоохоронного обладнання, строк використання якого вже закінчився; це і недостатньо жорсткі санкції (економічні та адміністративні) до порушників природоохоронного законодавства, і відсутність системи стимулів для суб'єктів господарської діяльності щодо прискорення темпів запровадження новітніх інтегрованих технологій, оновлення основних виробничих та природоохоронних фондів, виробництва екологічно чистої продукції, і відсутність підтримки вітчизняних наукових розробок природоохоронних технологій та обладнання [48; 61; 93; 97; 98; 100].

Наявна адміністративно-інституційна інфраструктура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Непоодинокими є випадки,

коли це призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час формування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції і відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні та делеговані на регіональний.

Основні тенденції розвитку державної регіональної політики свідчать про недостатність уваги на необхідності забезпечення екологізації такої політики в умовах «зеленого» зростання, якісного відтворення всіх потенціалів регіонів на еколого-соціально-економічних засадах, гармонізації геопросторових відносин між країною та регіонами, що потребує суттєвих змін як в контексті реформування регіональної політики, так і в системі формування та реалізації державної екологоорієнтованої політики.

Дієвим інструментом державної екологічної політики в сучасних умовах виступають екологічні цільові програми (далі – ЕЦП), які дозволяють ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України, у тому числі на регіональному рівні.

Аналіз, проте, виконання екологічних цільових програм в Україні свідчить про наявність суттєвих прорахунків при застосуванні їх як інструменту державної екологічної політики, а саме:

1. Недофінансування державних цільових програм, що призводить до розпорошення бюджетних коштів та суттєвого зниження ефективності.
2. Невирішеність принципів вибору пріоритетів для формування державних екологічних програм, спрямованість заходів досягнення мети на подолання наслідків, а не на превентивні заходи.
3. Відсутність ув'язки фінансування державних екологічних цільових програм з можливостями бюджету протягом усього терміну виконання програми.
4. Низький рівень програмної та міжпрограмної узгодженості на

фоні великої кількості напрямів та значної кількості державних екологічних цільових програм призводить до дублювання завдань і заходів цих програм.

5. Відсутність надійного моніторингу та жорсткого контролю за ходом виконання державних екологічних цільових програм не дозволяє оперативно здійснювати та корегувати процес їх втілення. Це перешкоджає налагодженню надійного контролю за виконанням як з боку відповідального розпорядника коштів, так і з боку Держказначейства, ускладнює здійснення аналізу ефективності понесених витрат та не додає прозорості бюджетним потокам екологічного спрямування [109; 110; 122; 142; 143; 202].

З огляду на комплексний характер ЕЦП для підвищення їх дієвості необхідно не тільки вдосконалити стандарти розробки, процедури затвердження та механізми реалізації, а й докорінно переглянути їх всеосяжність та неконкретність, і надати їм соціальної та регіональної спрямованості. Тому проведення ревізії діючих державних екологічних цільових програм є першочерговим завданням. Необхідно оцінити ефективність виконання існуючих та доцільність продовження їх реалізації та розробити нові комплексні програми вже більш чіткого регіонального спрямування, адже екологічні проблеми в різних областях України мають значні відмінності.

Вирішення проблеми перетворення системи екологічних цільових програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної екологічної політики на регіональному рівні є складним завданням, вирішення якого потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін у бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій, аграрній, житлово-комунальній та інших видах державної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

Вирішення екологічних проблем знаходиться не стільки в колі

методів природничих та технічних наук, скільки у сфері державного управління, законодавства та масовоінформаційної діяльності. Тому головним для адекватного реагування на ці проблеми є таке:

1. Забезпечення доступності, достовірності та своєчасності отримання екологічної інформації засобами масової інформації та громадськістю, формування екологічної свідомості і відповідальності у громадян та бізнесу.

2. Забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом в сфері забезпечення екологічної безпеки.

3. Створення української системи моніторингу і управління у сфері екологічної безпеки, як сегменту глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій [149].

Наявна в Україні система моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екологічних систем та техногенних навантажень на них і характеру основних джерел загроз екологічній безпеці та потребує кардинального вдосконалення, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях (рис. 2.1).

На державному рівні слід продовжити роботу з удосконалення державної системи екологічного моніторингу на базі існуючих передових технологій та інших засобів для належної інформаційної підтримки оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз на регіональному рівні.

Удосконалення державної екологічної політики на регіональному рівні має відбуватись у таких напрямках:

- розробка та реалізація середньострокових та довгострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища, як основного інструменту реалізації державної екологічної політики на

регіональному рівні;

- впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку, перегляд генеральних планів розвитку великих міст з метою імплементації положень зазначених міжнародних документів;

- законодавче забезпечення переходу від соціально-економічного планування до еколого-соціально-економічного планування розвитку регіонів і міст;

- розвиток партнерства "громадськість – влада – бізнес" на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних та екологічних стандартів безпечного проживання населення;

- зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, припинення руйнування навколишнього природного середовища у межах міст, підвищення показників озеленення та територій зелених насаджень загального користування, зниження рівня забруднення атмосферного повітря, водойм, шумового та електромагнітного забруднення;

- створення мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів, неурядових природоохоронних організацій тощо;

- сприяння місцевим громадам щодо впровадження невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій; створення в кожній області інформаційно-експериментальних та демонстраційно-навчальних центрів підтримки заходів з впровадження та поширення моделей невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій;

- надання державної підтримки розвитку населених пунктів, що використовують енерго- та ресурсозберігаючі екологічно чисті технології житлового будівництва, та комплексне впровадження таких технологій;

- включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти та просвіти в державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку.



Рис. 2.1. Формування та реалізація системи державно-регіонального екологічного моніторингу

Джерело: авторська розробка

Основними стратегічними орієнтирами забезпечення гармонізації еколого-економічних відносин на регіональному рівні повинні стати:

- посилення ролі та відповідальності місцевих органів самоуправління у вирішенні екологічних проблем;

- постійне впровадження та посилення управління інноваційними процесами, вдосконалення екологічно чистих технологій, поширення стандартів екологічного менеджменту тощо;

- забезпечення чіткого розмежування повноважень між центральними та регіональними гілками влади та відомствами з одночасним посиленням їх відповідальності щодо підвищення рівня екологічності в соціально-економічній сфері та дієвості державної екологічної політики.

Позитивні зрушення в державній екологічній політиці України можуть відбутися за умов відповідної підтримки Президента та Кабінету Міністрів України у партнерстві з усіма зацікавленими сторонами – регіональними та місцевими органами влади, громадськістю, бізнес-середовищем, науковцями, працівниками системи освіти. У цьому контексті надзвичайно важливим і складним завданням під час переходу України до збалансованого розвитку є процес екологізації, який має охопити всі сфери суспільної діяльності: промисловість, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, науку, соціальну та правову сфери.

Ураховуючи той факт, що відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище, доцільно розробити регіональні стратегії державної екологічної політики України, а на їх основі – регіональні плани дій з охорони навколишнього природного середовища, що мають бути інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку областей, міст, на основі яких мають бути розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад. У результаті виконання місцевих планів дій має бути передбачено посилення

ролі органів місцевого самоврядування в контексті реалізації державної екологічної політики, визначено напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки.

Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку, якому, з одного боку, притаманне прискорення темпів науково-технічного прогресу, а з другого – загострення екологічних проблем та забруднення навколишнього середовища, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної державно-регіональної соціально-екологієорієнтованої політики, яка має враховувати наявний природно-ресурсний потенціал регіонів. Головною метою державної такої політики на регіональному рівні в довгостроковій перспективі є таке:

- підвищення якості життя населення регіону за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення;
- упровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій;
- формування стабільного екологічно безпечного господарсько-виробничого комплексу;
- створення екологічно безпечних умов проживання людей.

Таким чином, від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. Зважаючи на це, в умовах трансформації економічної системи виникає потреба у розробці нової державної екологічної політики на різних рівнях управління, і, що важливо, із диференціацією за регіонами України.

2.4. Особливості ухвалення державноуправлінських рішень щодо стабільного розвитку регіональних соціально-еколого-економічних систем в умовах ризиків

У сучасних умовах відновився інтерес теоретиків і практиків у галузі науки «Публічне управління та адміністрування» до проблем забезпечення стійкого збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем – регіонів, у тому числі і на міжнародному рівні. Так, у 2012 р. відбулася міжнародна конференція «Ріо + 20», на якій увагу світової громадськості було знову зосереджено на проблемах активізації впливу факторів, що сприяють або заважають сталому розвитку регіонів. При цьому акцент уперше був зроблений на питаннях, пов'язаних із управлінням ризиками такого розвитку (доповідь «Модернізація та розвиток соціального потенціалу»). Аспекти, пов'язані з підвищенням якості життя та його рівня, дією факторів на конкурентоспроможність й природне середовище, визначені в Цілях сталого розвитку 2016-2030 рр., затверджені на засіданні Генеральної Асамблеї ООН у 2015 році, яких мають дотримуватися всі країни світу, у т. ч. й Україна.

У забезпеченні сталого збалансованого розвитку базисом є розвиток регіонів. Сучасні процеси глобалізації, зростання конкуренції між країнами сприяють посиленню диспропорцій і суперечностей в регіональному розвитку України. Об'єктивні відмінності людських, природних і економічних ресурсів територій сприяють ще більшому посиленню економічної та соціальної нерівності населення. Диференціація доходів населення України останніми роками збільшується. Так, у 2015 році доцільний коефіцієнт диференціації доходів (співвідношення доходів 10% найбільш забезпеченого населення з доходами 10% найменш забезпечених громадян) склав 17,9. За даними Державної служби статистики України, у 2008 році цей показник становив 16,8; у 2006 році –

16,2. Спостерігається і загальний дисбаланс розвитку регіонів України, зокрема постійно збільшується диференціація їх соціально-економічного розвитку і за деякими показниками у декілька разів, зокрема за валовим регіональним продуктом. Економічний і соціальний розвиток регіонів відбувається при цьому практично без урахування можливостей навколишнього середовища.

Отже, виникає завдання забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіонів, у тому числі депресивних. Для цього необхідна об'єктивна оцінка існуючих параметрів стійкості. Власне, територіальні соціально-економічні системи нації, представлені регіонами, зазнають наразі перетворення орієнтирів розвитку, головним вектором в яких стають аспекти попередження ризиків, що виникають від зовнішньої і внутрішньої економічної і соціальної середовища. Управління стійким, збалансованим соціально-економічним розвитком регіонів вимагає забезпеченості керуючої системи інструментарієм комплексного моніторингу стану зовнішньої і внутрішньої економічної середовища. Системне дослідження безпеки регіону служить одним з основних показників безпеки й якості умов для розвитку населення і регіонального господарства.

Незважаючи на значну й ґрунтовну науково-методологічну базу з питань управління соціальним розвитком, забезпеченням стійкого збалансованого розвитку регіону, у наукових дослідженнях (Г. Атаманчука, В. Бакуменко, О. Васильєвої, С. Білої, С. Білай, І. Валентюк, З. Варналія, А. Дегтяра, І. Дегтярьової, Л. Дідківської, С. Домбровської, В. Ковальчук, О. Коротич, М. Латиніна, О. Лебединської, С. Майстро, В. Малікова, О. Мельниченка, Н. Мирної, Н. Нижник, Г. Одінцової, Ю. Шарова та ін.) не приділяється достатньої уваги питанням комплексної оцінки можливостей і ризиків сталого розвитку регіонів на основі зниження або нейтралізації взагалі дії загроз такому розвитку.

Ризик у науці «Публічне управління та адміністрування» розуміється як управлінські дії і їх результати в ситуації невизначеності, що ставлять під сумнів досягнення запланованого результату й отримання непередбаченого збитку.

Фактором ризику в державному управлінні регіоном зазвичай служить джерело ситуації невизначеності, що виникає в процесі здійснення планів, запланованих у межах стратегічних управлінських рішень. Управління ризиком зводиться до нівелювання негативного впливу умов ризику, яке має забезпечити повернення об'єкту впливу (власне, регіон) у стан, за якого він здатний досягти цілей збалансованого розвитку.

Будь-яку територію можна розглядати як унікальний ресурс, складові якого утворюють соціально-економічний потенціал регіону. Одночасно регіон слід розглядати і як комплексну економічну систему, очікуваний стан якої залежить від здійснення управління розвитком території. При розробці моделей і механізмів державного управління сталим розвитком територій необхідно враховувати багатоаспектність результату діяльності суб'єктів і об'єктів впливу і забезпечити при цьому систему безпеки. Система безпеки територій апріорі складається з рівнозначних (рівно вагомих) елементів – соціального, економічного й екологічного. Зниження екологічної безпеки територій, з одного боку, і необхідність економічного зростання та соціальної згуртованості – з другого, утворюють основне протиріччя в реалізації моделі сталого розвитку територіальної соціо-еколого-економічної системи.

Головний принцип державного управління регіонами полягає в необхідності вимірювання ефективності результату управлінської діяльності в кількісному (рівень життя) і якісному (якість життя) аспектах. Аналіз сучасного стану регіонів України як соціо-еколого-економічних систем показує, що до сих пір при розробці державноуправлінських рішень з питань сталого їх розвитку ми маємо справу, насамперед, із кількісними

критеріями (рентний дохід, кадастрова вартість тощо), що дозволяють визначити вартість територіальних ресурсів. Як зазначено вище, причини цього криються у недосконалому законодавчих і нормативно-правових актів та неналежному врахуванні в них екологічної складової, а саме: у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI, Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII, Указі Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015, Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21.10.2015 р. № 856 тощо [180]. Разом із тим, екологічна складова відображає інтегральну якість територій (ризик недосягнення цільового стану системи).

Оцінювання рівня ризику розвитку регіонів України вельми важко реалізувати, виходячи з того, що немає в наявності адекватного інструментарію. Ризик являє собою можливість не отримання бажаного результату в перспективі. Він може бути спрогнозований, але підсумкова оцінка буде мати ряд припущень.

Оцінюючи вплив впливу органів влади місцевого самоврядування на управління ризиками, варто відзначити, що прийняті рішення повинні носити актуальний характер, оскільки це безпосередньо співвідноситься із витратами й отриманими результатами. За даних умов ціна управлінської помилки в сукупних масштабах території велика і може характеризуватися непоправними наслідками.

Державне управління ризиками розвитку регіону може бути визначено як сукупність способів дії органів державної влади і місцевого самоврядування, здатних забезпечити позитивний результат для території (економічний, фінансовий, соціальний тощо). При наявності невизначеності в умовах діяльності – прогнозування початку ризик-події –

здійснення заходів щодо нейтралізації або зниження її негативних наслідків має також апеляційний, імовірнісний характер.

Технологія державного управління ризиками включає такі елементи:

- 1) вибір стратегії розвитку території;
- 2) систему ідентифікації і відстеження ризиків;
- 3) механізм захисту від ризиків.

Визначення стратегії розвитку регіону повинно ґрунтуватись на дослідженні зовнішнього середовища і ризиків, асоційованих з ймовірними сценаріями зміни умов зовнішнього середовища.

Система виявлення ризиків розвитку регіону повинна містити в собі механізми ідентифікації ризику, методи оцінки ризику, систему моніторингу ризику.

Комплексний захист від ризику формується з оперативного державного регулювання ризику і способів його мінімізації. Під оперативним державним регулюванням ризику слід розуміти спостереження за критичними показниками і прийняття з урахуванням виявлених тенденцій оперативних рішень.

Уважаємо, що до числа суб'єктів управління ризиками варто віднести таких:

- 1) наразі керівників місцевих державних адміністрацій, а в перспективі – префектів, а також голів регіональних органів місцевого самоврядування;
- 2) відповідальних за тактику і стратегію локального розвитку, зростання якості життя населення, допустимий рівень ризику;
- 3) підрозділи місцевих органів виконавчої влади, наділені правом приймати управлінські рішення в межах своїх повноважень, що реалізуються з урахуванням певних ступенів ризиків. Це аналітичні підрозділи, відповідальні за підготовку інформації для прийняття державноуправлінського рішення про нівелювання або облік різних видів

ризиками, а також юридичні служби, відповідальні за управління правовими ризиками.

Як відомо, з метою встановлення ступеня ризику застосовують якісний і кількісний аналіз. Якісним є аналіз джерел і потенційних зон ризику, які визначаються різними факторами; він має чіткий перелік факторів, специфічних кожному напрямку діяльності. Кількісний аналіз чисельно визначає ступінь ризику і дає оцінку ймовірності наростання / зниження ризику в перспективі. При кількісному аналізі прийнято виділяти за допомогою окремих методів кілька блоків, а саме:

- 1) визначення критеріїв оцінки рівня ризику;
- 2) встановлення «допустимості» і «реальності» рівня окремого виду ризику.

Уважаємо, що для цього аналізу повинні бути піддані важливі групи факторів ризику, а саме:

- 1) зниження рівня і темпів розвитку муніципальних утворень;
- 2) низький рівень результативності;
- 3) негативні економічні, політичні, екологічні та інші тренди зовнішнього середовища;
- 4) невідповідність сформованого потенціалу необхідним темпам розвитку.

У процесі управління ризиками, що загрожують розвитку регіональних утворень, необхідно визначення оптимального співвідношення між власне ризиком і ефективністю проекту (державноуправлінського заходу).

Розширення використання інструментів державного управління ризиками розвитку регіональних утворень має на сучасному етапі економічного розвитку України один значний недолік – відсутність кваліфікованого кадрового складу, здатного оцінити ризикову ситуацію і її наслідки, запропонувати можливі варіанти виходу із важкої ситуації, розробити і реалізувати відповідні рішення.

Зважаючи на це, в якості можливого варіанту може бути названо створення групи експертів у межах міжрегіонального співробітництва або формування такої групи експертів на регіональному рівні за умови державного управління ризиками на фінансово слабкій території (депресивній).

На рівні окремих мікрорегіонів ризики розвитку таких утворень в Україні зростають, оскільки спостерігається повсюдна тенденція розширення асиметрії в рівні соціально-економічного розвитку її територіальних утворень. У межах одного макрорегіону відмінність між мікроутвореннями може бути дуже значною. Тому важливим є здійснення науково виваженого обґрунтування стратегії розвитку того чи іншого регіону. Йому має передувати СВОТ-аналіз щодо встановлення переваг і можливостей розвитку конкретного регіону. Такі переваги та можливості наявні всім регіонам у певній мірі, і полягають здебільшого в концентрації всіх видів ресурсів.

Визначивши переваги розвитку регіону, в умовах розшарування соціально-економічного його простору можуть бути виділені такі ймовірні типи регіональної соціально-економічної політики:

а) стимулююча – використовує всі наявні в регіональній владі ресурси з метою прискорення економічного розвитку за допомогою прямого заохочення нових видів діяльності, економічних відносин та / або згортання неефективних старих, розвитку інфраструктури, інформаційної політики та активного залучення інвестицій;

б) державна регіональна політика адаптації. Ця політика пов'язана з отриманням дотацій, пільг від державного бюджету для виконання першочергових зобов'язань перед населенням своєї території;

в) компенсуюча регіональна державна політика спрямована на адаптацію більш рухливих і керованих «частин» регіонального розвитку до інерційних, менш керованих факторів. Ця політика теж нерозривно пов'язана з отриманням дотацій, пільг від бюджетів різних рівнів, але вони

необхідні для переходу до нового типу виробництва, націлений на забезпечення розвитку територій.

Таким чином, соціально-економічний розвиток регіонів як складних територіальних систем може бути визначено як комплексний процес змін в економіці й соціальній сфері, орієнтований на підвищення якості життя населення. Аналіз дозволяє виявити найбільш проблемні напрямки, що вимагають вживання заходів, спрямованих на забезпечення стабільного регіонального розвитку, виробляти пропозиції щодо збільшення інвестиційної привабливості конкретної території.

Вироблення ефективних державноуправлінських рішень стабільного розвитку територій має бути засновано на ідеї одночасного обліку прибутковості (доходу) і ризику фінансових операцій. Однак головна задача прийняття рішень у межах даної проблемної сфери повинна враховувати ризик недосягнення планованого рівня сталого розвитку територій. При цьому має відбуватися хеджування ризиків на основі їх інтегральної оцінки і прийняття державноуправлінських рішень щодо найкращого варіанта з багатьох компромісних можливостей сталого розвитку територій.

Інтегральні оцінки якості соціо-еколого-економічної системи (далі – СЕЕ системи) мають ряд істотних переваг, а саме:

- показники якості розвитку СЕЕ системи можуть вимірюватися в різних шкалах (за шкалою відносин, за порядковою шкалою, у бальних оцінках);

- вимоги до якості задаються у вигляді нормативних рівнів, тобто нижніх гранично допустимих значень за кожним показником якості окремо;

- інтегральні оцінки якості вимірюються за порядковою шкалою характеристики ризику невиконання вимог до якості;

- ураховується невизначеність і суперечливість вимог до якості розвитку СЕЕ системи за допомогою завдання допустимих відхилень від

нормативних значень;

– можливий облік оцінок якості на основі визначення вагових коефіцієнтів показників;

– оцінки приймають мінімальні значення серед безлічі компромісних варіантів розвитку СЕЕ системи;

– оцінювання технологічно пов'язане з методами аналізу ієрархій (дерева рішень).

Інтегральне оцінювання, засноване на знаннях і досвіді експертів, вимірюється за порядковою шкалою, що дозволяє її кваліфіковано використовувати для ранжирування варіантів розвитку регіону як соціо-еколого-економічної системи з різними рівнями ризику негативного антропогенного впливу на якість територій.

Для змістовної інтерпретації ступеня екологічної небезпеки територій доцільно використовувати вербально-числові шкали, до складу яких включається змістовний опис виділених градацій шкали і відповідні їм числові значення. Уважаємо, що найбільш прийнятною для умов проблемної області є шкала бажаності Харрінгтона, принцип якої покладено в основу цієї наукової розробки відповідних значень. Числові значення градацій шкали отримані на основі обробки й аналізу великого обсягу статистичних даних, надають цій шкалі досить універсального характеру і дозволяють використовувати її різні модифікації для оцінки різних критеріїв якісного характеру (див. табл. 2.6).

Кінцеве призначення цієї шкали полягає у встановленні відповідності між об'єктивними та суб'єктивними факторами, що впливають на прийняття обґрунтованих еколого-економічних державноуправлінських рішень. При цьому під об'єктивними (фізичними) факторами розуміються реальні оцінки якості територій, а під суб'єктивними – експертні оцінки бажаності того чи іншого значення показників екологічного ризику аналізованих варіантів.

Стандартні градації за шкалою Харрінгтона

| № з/п | Якісний рівень | Діапазон |
|-------|----------------|-----------|
| 1 | Критичний | 0,00-0,19 |
| 2 | Небезпечний | 0,20-0,36 |
| 3 | Допустимий | 0,20-0,36 |
| 4 | Прийнятний | 0,63-0,79 |
| 5 | Фоновий | 0,80-1,00 |

Процес управління інтегральним ризиком нами умовно розділено на п'ять етапів, а саме:

- 1) визначаються фактори ризику, які генеруються в процесі функціонування регіонів як соціо-еколого-економічних систем;
- 2) визначається ступінь (або вагова характеристика) кожного фактора;
- 3) визначаються можливості зниження ризику за умови досягнення запланованого кінцевого результату;
- 4) оцінюється доцільність збереження видів діяльності, що генерують високі ризики за умови наявності в регіона фінансових ресурсів для управління таким ризиком;
- 5) підлягають страхуванню ризику, ступінь яких перевершує фінансові можливості регіону.

Створення ефективної моделі управління інтегральним ризиком

розвитку регіонів вимагає забезпечення максимальної достовірності первинних вхідних даних, що використовуються для проведення їх аналізу. Для вирішення даного завдання необхідні висококваліфіковані фахівці, організаційно-інформаційні й автоматизовані системи отримання та обробки даних.

Установлено, що необхідним є укрупнений структурний план державного управління ризиком розвитку макрорегіонів. Під час його складання можна користуватися карткою локальних ризиків мікрорегіонів. Ця карта включає в себе такі елементи, як сукупність локальних ризиків і функціональних елементів організаційної структури суб'єктів державного управління, що відповідають за реалізацію заходів щодо регіонального розвитку. Усі керівники та відповідальні особи функціональних підрозділів регіональних органів влади покликані активно співпрацювати з керівником або координатором, відповідальним за управління інтегральним ризиком регіонального розвитку.

Слід зазначити, що державне управління ризиком розвитку регіонів найбільш ефективно, якщо його керівництво з правильних позицій оцінює інтегральний ризик, наприклад, фінансово-господарської діяльності, добре знайоме з допустимою величиною його коливань і має в своєму розпорядженні постійну інформацію про стан специфічних ризиків, одержувану різнобічно. Саме тому з метою забезпечення подібного процесу доцільно не тільки створення підрозділу з оцінки інтегрального ризику розвитку СЕС систем й управління ним, а й визначення найбільш значущих чинників ризику і меж їх допустимих відхилень; розробка і реалізація програми щодо роботи з іншими підрозділами і відповідальними особами, контролюючими локальні ризики; призначення осіб, відповідальних за виконання завдань з контролю за ризиком в підрозділах і службах; проведення оцінки ризиків до максимально низького державного управлінського на регіональному рівні; визначення оцінки ризиків в якості невід'ємної складової частини управління й адміністрування; відмова від

зайвої перестраховки від ризиків, що вимагає значних витрат, пошук і стимулювання досліджень у цій сфері.

Для моніторингу рівня ризику розвитку СЕЕ систем необхідне використання систем автоматизованого контролю за його діяльністю. З метою підвищення ефективності та рівня якості даного процесу підрозділ з управління регіональним ризиком повинен бути інтегрований у загальну організаційно-інформаційно-керуючу систему управління ризиками розвитку територій. Таким чином мають оптимізуватися витрати на введення-формалізацію і первинну обробку вхідних даних, оскільки істотна частина необхідних матеріалів уже формалізована і міститься в загальній інформаційній базі даних цієї загальної системи. Якісне використання існуючих в останньої системи інформаційних ресурсів підвищує ефективність роботи підрозділу з управління інтегральним ризиком регіонального розвитку.

Використання в практиці управління інтегральним ризиком розвитку СЕЕ систем можливе за допомогою різних моделей, а саме: модель Value-at-risk, методів кількісного аналізу, аналізу сценаріїв й імітаційне моделювання ризиків за методом Монте-Карло, стрес-тестування, пов'язане зі створенням або придбанням спеціальних програмних продуктів та залученням висококваліфікованих фахівців у галузі математичних методів аналізу. Слід приділити увагу підготовці подібних фахівців в рамках підприємства. При цьому до основних методів зниження ступеня ризику розвитку СЕЕ систем, на наш погляд, варто відносити таке: уникнення й лімітування; диверсифікація; передача і хеджування; страхування тощо. До методів управління можна віднести також і збереження ризику, тобто відмова від будь-яких заходів щодо його зниження або передачі. Як відомо, негативний результат – це також результат, і ми не маємо права виключати такий варіант із загального списку можливостей з управління ризиком.

Перераховані вище та інші форми уникнення ризику, незважаючи на

свій радикалізм у відкиданні окремих їх видів, не позбавляють регіон додаткових джерел формування прибутку, а, відповідно, не впливають негативно на темпи його економічного розвитку й ефективність використання власних ресурсів.

Таким чином, якісно-кількісний підхід до управління стабільним розвитком територій забезпечує потенційні можливості підвищення економічної та екологічної ефективності державноуправлінських рішень. Представлена методика орієнтована на визначення узагальненої соціо-екологічної небезпеки територій, здійснення інтегрального оцінювання можливостей досягнення стабільного розвитку регіону як соціо-еколого-економічної системи, яка має імовірнісну природу. Даний підхід дозволяє візуалізувати пошук й істотно скоротити кількість аналізованих варіантів стійкого розвитку при контролі їх ефективності.

Висновки до другого розділу

1. Як спадок радянських часів та недостатнього обсягу інвестицій у чисті технології й енергоефективність, екологічні проблеми в Україні стосуються якості повітря, вод, ґрунтового покриву, поводження з відходами, збереження живої природи, радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. За Індексом діяльності щодо довкілля (Environmental Performance Index), яким вимірюють довкільну складову збалансованого розвитку, Україна у 2010 р. посідала 13-е місце серед 18 країн Східної Європи та Центральної Азії та 87-е місце серед 163 країн світу.

2. Головним завданням державної соціально орієнтованої екологічної політики в Україні має стати мінімізація антропогенного впливу на

довкілля на основі модернізації та технічного переоснащення галузей і сфер економік. Це потребує значних капіталовкладень. Ураховуючи, що в сучасних умовах в Україні спостерігається несприятливий інвестиційний клімат, слід розглядати здійснення не тільки капіталомісткої модернізації виробництв, а й активно застосовувати системний соціально-екологічний підхід, який має передбачати комплекс управлінських та організаційних рішень (як на державному, так і регіональному рівнях), спрямованих на поліпшення екологічних характеристик виробництва та зменшення антропогенного впливу на навколишнє середовище.

3. Упродовж останніх років в Україні розроблялися нові нормативно-правові акти з метою розвитку й удосконалення єдиної державної системи екологічного моніторингу; у сферах регулювання негативного антропогенного впливу на зміну щодо клімату; забезпечення та реалізації державної політики щодо збереження озонового шару; охорони атмосферного повітря, моніторингу лісів, здоров'я населення, однак більшість з них, або не прийнято, або не забезпечено належним фінансуванням та організаційним супроводом.

4. На сучасному етапі суспільного розвитку, якому, з одного боку, притаманне прискорення темпів науково-технічного прогресу, а з другого – загострення екологічних проблем та забруднення навколишнього середовища, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої й ефективної державної екологічної політики, яка враховує існуючий природно-ресурсний потенціал регіонів. Головною метою державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем в довгостроковій перспективі є підвищення якості життя населення регіону за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення, упровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій, формування стабільного екологічно безпечного господарсько-виробничого комплексу, створення екологічно безпечних умов проживання людей.

5. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади стабільного регіонального розвитку особливої актуальності набуває управління за трьома векторами – охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку територій. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба в розробці нової державної соціально орієнтованої екологічної політики на різних рівнях публічного управління із подальшою диференціацією за регіонами України.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ

3.1. Концептуальні засади стратегії державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України

Концепцію сталого екологічно безпечного розвитку світове співтовариство прийняло на конференції ООН із питань розвитку та охорони природного середовища (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.). Її основною метою є забезпечення збалансованого вирішення соціально-екологічних питань, збереження природного середовища і природно-ресурсного потенціалу в майбутньому. У першому принципі цієї концепції зазначено: «Люди є центром сталого розвитку. Вони мають право на здорове життя у гармонії з природою». Сутність стабільного розвитку полягає в задоволенні потреб сьогодення без обмеження інтересів майбутніх поколінь [140].

Стратегія розвитку України в сучасних умовах фрагментарно зорієнтована на планування стабільного збалансованого розвитку, наприклад, законодавством нашої держави передбачено планування, насамперед, соціально-економічного розвитку (див. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [180]). Так, зазначена стратегія передбачає, що в межах 4 векторів руху має бути реалізовано *62 реформи та програми розвитку держави*, а саме:

1. За вектором розвитку – реформа енергетики, програма

енергоефективності, реформа сільського господарства та рибальства, земельна реформа.

2. За вектором безпеки – програма енергонезалежності, програма збереження навколишнього природного середовища.

3. За вектором відповідальності – програма здорового способу життя та довголіття.

4. За вектором гордості – програма створення бренду «Україна», програма розвитку інновацій, розвиток інформаційного суспільства та медіа, реформа державної політики у сфері науки та досліджень, програма розвитку туризму.

Разом із тим, згідно із Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [180] з усіх вищеперерахованих реформ і програм першочерговою є реалізація «Програма енергонезалежності» (див. п. 9 Розділу 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії»).

У цьому контексті погоджуємося із Р. Лукишою [101], що планування соціально-економічного розвитку та галузевих політик майже не достатньо враховує третю складову збалансованого розвитку – екологічну. Якщо і відбувається включення питань охорони довкілля до планів соціально-економічного розвитку країни, то, як правило, шляхом підготовки окремого декларативного розділу, незначного за обсягом, який не містить конкретних пропозицій щодо покращення довкілля, крім того відсутні альтернативні шляхи розвитку країни з урахуванням екологічної складової.

Упровадження принципів збалансованого розвитку у світі історично збіглося із становленням України як незалежної європейської держави. При цьому новітня функція держави стала полягати у виробленні державних концепцій, стратегій і програм збалансованого розвитку, які б сприяли екологізації економіки. Оскільки в умовах наростання екологічної кризи виявилось, що основні функції держави не можуть гарантувати ні безпеки і розвитку держави, ні добробуту її громадян. У зв'язку з цим в

умовах трансформації економічної системи виникає потреба в розробці концептуальних засад стратегії формування та реалізації нової державно-регіональної соціально-екологоорієнтованої політики. При цьому головним завданням Стратегії стабільного розвитку України на 2020 р. [180] має бути забезпечення можливостей інтеграції соціальної й екологічної політики у концепцію структурно-організаційних і соціально-економічних реформ, а також реформи щодо децентралізації влади.

Тривалий час основні функції держави – регулювання економічного життя, захист прав людини, сприяння розвитку освіти й науки, забезпечення обороноздатності країни, співробітництво з іншими країнами сприяли подальшому розвитку суспільства незначною мірою. Проте в умовах наростання екологічної кризи виявилось, що основні функції держави не можуть гарантувати ні безпеки і розвитку держави, ні добробуту її громадян без зміни моделі управління і розвитку [125]. Новітня функція держави полягає у виробленні державних концепцій, стратегій і програм збалансованого розвитку, які б сприяли екологізації національного економіки. Вони у свою чергу служать основою для вироблення місцевих планів дій збалансованого розвитку, максимально орієнтованих на самоврядування, самоорганізацію, пошук нестандартних рішень, відмову від споживацького типу зростання економіки за рахунок вилучення природних ресурсів.

Як підкреслювалось вище, у 1992 р. у Ріо-де-Жанейро (Бразилія) пройшла Конференція ООН щодо довкілля та розвитку, яка відобразила новий підхід до охорони довкілля в цілому й екологічних прав людини, пов'язавши їх з питанням збалансованого розвитку. На жаль, через багато років після цієї події Україна так і не підготувала комплексної національної стратегії збалансованого розвитку, хоча певні кроки в цьому напрямі зроблені. Так, позитивний ефект у сфері природоохоронної діяльності спричинила низка Указів Президента України щодо розширення територій природно-заповідного фонду та створення національних парків.

Тривала робота відповідно до «Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [62].

Крім того, у другій половині 2010 р. в екологічній політиці України відбулися позитивні зрушення, пов'язані із розробленням і прийняттям стратегії державної екологічної політики, а вже 14 січня 2011 р. набрав чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року». Він визначив такі стратегічні цілі природоохоронної діяльності, як підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики [64].

25 травня 2011 р. Кабінет Міністрів України схвалив «Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011–2015 рр.», який визначає конкретні заходи, спрямовані на досягнення зазначених стратегічних цілей, а також передбачає моніторинг низки кількісних індикаторів в екологічній сфері [170].

Основне завдання з методичного керівництва та координації реалізації вищенаведених Стратегії та НПД на всіх рівнях державного екоуправління (центрального галузевого, регіонального і місцевого) покладено на Мінприроди. Стратегічною метою державної екополітики і відповідно системи державного екологічного управління визначено стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції державної екологічної політики до соціально-економічного розвитку України, що має забезпечити гарантовані Конституцією України права населення на екологічно безпечне природне

середовище життя і здоров'я людини, досягнення екозбалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. При цьому функціонування системи державного екологічного управління має відбуватися з додержанням таких керівних принципів:

- посилення ролі екологічного управління в загальній системі державного управління з орієнтацією на пріоритети екозбалансованого розвитку;
- урахування екологічних наслідків у процесі прийняття і реалізації управлінських рішень;
- міжсекторального партнерства та залучення зацікавлених сторін;
- запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру із вдосконаленням методів аналізу і прогнозування екологічних ризиків, стратегічної екологічної оцінки, державної екоекспертизи, державного екомоніторингу;
- забезпечення екологічної безпеки і підтримки екорівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- відповідальності нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь;
- участі громадськості у формуванні та реалізації державної екологічної політики;
- невідворотності відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- пріоритетності вимог «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;
- відповідальності органів виконавчої влади за доступність і достовірність офіційної екологічної інформації;
- державної підтримки та стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють екологічну модернізацію під час виробництва тих чи тих товарів [64; 170].

Однією з цілей останніх двох нормативно-правових актів є

наближення політики України у сфері екології до стандартів ЄС. З цією метою Європейський Союз виділив 35 млн. євро (у межах Програми секторальної бюджетної підтримки) на впровадження Стратегії та на допомогу Міністерству екології та природних ресурсів України покращити захист довкілля в нашій державі. Програма підтримки секторальної політики інтегрує допомогу Європейського Союзу в стратегії реформ країн-партнерів, зокрема України. За підтримки європейських експертів Україна визначила свої власні цілі розвитку та встановила відповідальність за їхнє досягнення у певному секторі. Кошти Євросоюзу до державного бюджету надходять тоді, коли Україна досягає поставлених цілей, в данному випадку в екологічній сфері [33].

Нові підходи до зростання ролі держави в екологічному управлінні, формуванні засад збалансованого розвитку нашої країни можуть бути реалізовані завдяки започаткуванню політичного процесу «Довкілля для України». Так, у 2010 р. у м. Київ відбувся Міжнародний екологічний форум, на якому було започатковано національний процес «Довкілля для України». Організаторами Форуму стали Міністерство екології та природних ресурсів України, Український центр міжнародних виставок, конференцій та форумів та Всеукраїнська екологічна ліга, за сприяння Кабінету Міністрів України. У роботі Форуму протягом 2010–2012 рр. беруть участь представники провідних наукових установ України, органів державної влади у сфері охорони навколишнього середовища, громадських екологічних організацій та бізнес-структур.

Головними цілями Міжнародного екологічного форуму «Довкілля для України» є зміцнення партнерства органів державної влади та місцевого самоврядування, науки, освіти, бізнесу, громадських організацій для поліпшення стану довкілля в Україні; інтеграція екологічної політики; створення еколого-економічних умов для збалансованого розвитку держави; гарантування екологічної безпеки, збереження біорізноманіття; формування умов для відтворення природних ресурсів; підвищення

ресурсо- і енергоефективності економіки; узагальнення досвіду міжрегіонального й міжнародного співробітництва та розроблення рекомендацій щодо комплексного розв'язання екологічних проблем.

Форум дає можливість усім зацікавленим сторонам обмінятися думками, досвідом та новими ідеями щодо реалізації екологічної політики та політики збалансованого розвитку на національному рівні подібно до того, як цю функцію на європейському та глобальному рівні виконують процес «Довкілля для Європи» та Саміти ООН зі сталого розвитку.

У межах Міжнародного екологічного форуму «Довкілля для України» щорічно відбувається Бізнес-форум із завданнями формування національної політики збалансованого виробництва і споживання, спільних дій влади, бізнесу і громадськості. Значним результатом Міжнародного екологічного форуму «Довкілля для України» стало започаткування суспільного діалогу держави, бізнесу, науки та громадськості і стало потужним сигналом для згуртування суспільства на засадах захисту довкілля та збалансованого розвитку [125].

Підтримка з боку держави національного процесу «Довкілля для України» є важливим кроком на шляху до європейської інтеграції нашої держави, підвищує її міжнародний статус, а на національному рівні служить підґрунтям для реалізації ідей, принципів збалансованого розвитку в Україні.

Погоджуємося із Р. Лукишою, що вищенаведені нормативно-правові акти та заходи повинні формувати державну регіональну соціально орієнтовану екологічну політику України європейського гатунку [101]. Тому в цих документах слід іще чіткіше окреслити мету державної екологічної політики й обмежити кількість цілей, яких слід досягати [там само]. Також ці законодавчі акти повинні містити перелік напрямів діяльності, яким надано пріоритетність, особливо відповідно до кожної цілі державної екологічної політики. Крім того, досліджувані документи мають чітко визначати строки виконання певних завдань, у них не

міститься пряма норма, в якій прописані механізми моніторингу та звітування, а також індикатори ефективності діяльності. Усе це створює основу для вдосконалення правового й організаційно-методичного забезпечення реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, а, відтак, регулярного звітування й оцінювання ефективності впровадження заходів державної соціально орієнтованої екологічної політики.

У сучасних умовах поки що не можна відзначити повне вирішення всіх аспектів існуючих проблем в екологічній сфері, незважаючи на наявну Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [180]. Оскільки відсутня Концепія стабільного розвитку соціально-еколого-економічних систем. Крім того, іще не досягнуто належної інтеграції зусиль системи державного управління та суспільства в питаннях охорони довкілля, а також тісного співробітництва різних інституцій щодо формування та реалізації державної екологічної політики. Власне кажучи, значною проблемою залишається координація діяльності різних міністерств та відомств, що формують та реалізують державну екологічну політику, насамперед, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства соціальної політики України. Як наслідок, екологізація секторальної державної політики відбувається дуже повільно й досі не призвела до формування системи загальної суспільної екологічної відповідальності та максимально безпечного розвитку соціально-еколого-економічних систем. Таким чином, одним із ключових питань, яке потребує негайного вирішення, є реалізація інституційного потенціалу України у впровадженні сучасної державної соціально орієнтованої екологічної політики, особливо на регіональному рівні.

Якщо взяти аспект інтеграції екологічних пріоритетів в інші сфери

державної політики та її відповідності екологічним вимогам, то в цьому процесі нести відповідальність має не лише Міністерство екології та природних ресурсів України. Ураховуючи той факт, що екологія є однією з найслабших ланок у системі централізованої влади в Україні, відповідальність за інтеграцію екологічних пріоритетів у державну політику має нести не тільки профільне міністерство, а й Уряд, а також всі міністерства та відомства.

Першим кроком у цьому напрямку має стати внесення змін в українське законодавство щодо необхідності інтеграції екологічних вимог в інші сфери державної політики на засадах обов'язковості. Крім того, вони мають надати пріоритетності міжгалузевим інструментам і процедурам, зокрема оцінюванню впливу на навколишнє середовище, стратегічній екологічній оцінці, а також участі громадськості в прийнятті державноуправлінських рішень та доступу до інформації щодо навколишнього середовища. Необхідно підвищити роль Міністерства екології та природних ресурсів України в ухваленні державних рішень щодо соціально-економічної політики та щодо реалізації великих промислових, аграрних, будівельних, інфраструктурних проектів, що дозволить зменшити негативний вплив на довкілля у довгостроковій перспективі.

Незважаючи на особливу гостроту екологічних проблем, світоглядна парадигма збалансованого територіального розвитку не набула достатнього поширення в Україні, а ухвалені на найвищому міжнародному рівні документи не знайшли належного відображення в інституційному розвитку, державній політиці, національних програмах та економічній практиці. Так, ще у 1997 р. було створено Національну комісію зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України під головуванням першого Віце-прем'єр-міністра, а у 2003 р. її діяльність було припинено (за 6 років існування комісії відбулося лише кілька її засідань, а майже повна відсутність результатів роботи за час її існування свідчить, що Комісія не

виконала поставлених перед нею завдань).

У 2003 р. Указом Президента України була створена Національна рада зі сталого розвитку України при Президентові України, яка не провела жодного засідання та не прийняла жодного рішення щодо проблеми переходу до сталого розвитку.

У 2009 р. було створено Національну раду зі сталого розвитку України, яку очолює Прем'єр-міністр (постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 997). Ця рада є постійним консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України. Проте цей орган так і не став центром розробки та впровадження національної політики збалансованого розвитку [68; 69; 125].

На сьогодні останнім інституційно-організаційним нововведенем було створення в 2014 році Національної Ради Реформ (див. Указ Президента «Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ» від 13.08.2014 р. № 644/2014).

Підтримаємо Р. Лукишу [101], що для реалізації політики збалансованого розвитку в Україні слід створити державну інституцію, яка б мала повноваження щодо інтеграції трьох складових збалансованого розвитку й інтеграції екологічної політики в секторальні політики, програми і плани. Оскільки інтеграція трьох складових розвитку може бути реалізована, перш за все, на рівні стратегічного планування, діяльність новоствореної інституції має бути зорієнтована на розробку стратегії збалансованого розвитку, відповідного плану дій, аналізу державних цільових програм і галузевих стратегій, програм і планів дій на їх відповідність принципам збалансованого розвитку та контролю виконання Україною міжнародних зобов'язань зі збалансованого розвитку та в межах Конвенцій Ріо. Такою інституцією, на наш погляд, могла б стати посада Віце-прем'єр-міністра з питань збалансованого розвитку.

В Україні необхідно сформувати національну систему екологічного управління в її європейській системній цілісності державного,

громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного управління. Наразі домінує державна система управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, повноваження і функції якої визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Держава фактично «монополізувала» екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів – суб'єктів господарювання і власників землі, основних фондів. Існують певні суперечності між масштабами зміни власності (приватизації) і збереженням, домінуванням адміністративної відповідальності за екологічну шкоду. Цей визначальний чинник стримує процес формування національної системи екологічного управління на європейських засадах. Досвід країн ЄС свідчить, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й широкого кола громадських організацій, експертного середовища та засобів масової інформації, «зеленого» бізнесу [86; 113].

Для побудови ефективної ринкової економіки та демократичного суспільства Україні необхідно створити платформу для діалогу між державою, бізнесом і громадянським суспільством. Одним із ключових факторів для побудови такого діалогу має стати соціальна відповідальність бізнесу, яка передбачає й екологічний аспект подальшого розвитку держави.

Держава у партнерстві з усіма зацікавленими суб'єктами (місцевими органами влади, громадськістю, бізнесом, представниками наукових й освітніх осередків) має вирішити надзвичайно важливе і складне завдання переходу України до збалансованого «триєдиного» розвитку та розробки й впровадження в країні моделі «зеленої» економіки.

Зелена економіка згідно із визначенням ЮНЕП – це «економіка, яка спрямована на зростання добробуту населення, ефективно використовує природні ресурси і одночасно зменшує екологічні ризики» [121].

Доктрина «зеленої» економіки в контексті становлення загальнонаціональної стратегії сталого розвитку може розглядатися як найважливіша віха і основа державної політики на принципах еколого-безпечного розвитку в масштабах єдиного еколого-економічного простору та сталого розвитку на найближчі роки.

Стратегія державної соціально орієнтованої екологічної політики має передбачати формування та реалізацію механізму сприяння розвитку «зеленої» економіки в Україні у таких напрямках:

- економічне зростання має забезпечуватися при менш інтенсивному споживанні сировини й енергії в усіх секторах економіки за принципом «створювати більше вартості за меншого впливу»;
- державна політика стимулювання розвитку «зелених» видів діяльності, обмеження субсидій на підтримку забруднюючих доквілля виробництв, впровадження більш жорстких екологічних стандартів та відповідальності виробників і споживачів, продуманої системи державного регулювання та інвестицій;
- упровадження більш чистих технологій, які відкривають нові можливості зростання у «зелених» напрямках, компенсуючи втрату робочих місць у природоємних секторах;
- інвестування у підвищення енергоефективності, відновлювальну енергетику й управління відходами, що створює базу для розвитку підприємництва, інновацій та росту зайнятості населення на 20% до 2050 р. порівняно із звичайним сценарієм [121].

Загальновідомо, що «Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.» передбачає збільшення площі природно-заповідного фонду України, що певною мірою відбувається. Так, якщо в 2002 р. в Україні налічувалось 7087 об'єктів природно-заповідного фонду загальною площею 2,8 млн. га (показник заповідності – 4,5%), то в 2012 р. кількість об'єктів зросла до 7607, а площа – до 3,3 млн. га (показник заповідності – 5,4%). Водночас динаміка

зростання площі природоохоронних територій була менш виразною у порівнянні з першим десятиріччям незалежності, а показник заповідності – значно нижчим за середньоєвропейський (15%) [126].

При цьому в розвинутих країнах цей показник становить біля 20%, а в деяких країнах сягає навіть 30% [163]. Тому одним з найважливіших завдань формування та реалізації державної екологічної політики є збільшення заповідного фонду, яке необхідно вирішити на законодавчому рівні. Ухвалення відповідного законопроекту має спростити і прискорити процедуру створення нових заповідних територій в Україні. Наразі для створення заповідних зон в країні необхідно вирішувати питання щодо отримання Акту на землю, що супроводжується адміністративно-організаційними перепонами та корупційними схемами. При тому що, наприклад, у розвинутих країнах при переводі землі до заповідного фонду не треба вилучати її та оформлювати додаткові документи, пов'язані зі зміною права власності на землю: власника землі інформують про те, що на вказаній території, наприклад, наявний певний вид флори або фауни, який вимагає захисту і, як наслідок, свою діяльність на даній території власник повинен вести вже з урахуванням нових умов, які регламентує держава на основі чинного законодавства [163].

В Україні в контексті формування та реалізації нової державної соціально орієнтованої екологічної політики має відбутися зміна парадигми розвитку, а саме: економічні пріоритети мають бути замінені екологічними й соціальними. Саме від того, чи зможе держава найближчим часом добитися розумного поєднання економічних, соціальних і екологічних інтересів, залежить її майбутнє. Має змінитися тип екологічної свідомості українського суспільства, що відображає існуючі на даний момент уявлення про взаємостосунки людини і природи, а також визначає поведінку людей при їх взаємодії з природою.

Виділяють два основні типи екологічної свідомості, а саме: антропоцентризм та екоцентризм. Антропоцентризм ґрунтується на

уявленнях про «людську винятковість», протиставленні людини природі. Екоцентризм ґрунтується на розумінні коеволюції людини і біосфери. Вищу цінність представляє гармонійний розвиток людини і природи, а характер узаємодії людини з природою визначається «екологічним імперативом»: дозволено тільки те, що не порушує існуючої в природі екологічної рівноваги [192]. Основою стратегії формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики в Україні в сучасних умовах є перехід від антропоцентричного типу суспільної свідомості до екоцентричного.

В Україні не забезпечено на практиці узгодження на державному рівні належної інтеграції економічної, екологічної й соціальної політики, а також відображення цього у відповідних нормативно-правових документах. Тому необхідною передумовою для стабільного розвитку нашої держави є інтеграція екологічної політики в галузеві та регіональні стратегії, програми і плани з метою пошуку можливостей для взаємного узгодження природоохоронних пріоритетів. Стратегія формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики в сучасних умовах має передбачати всесторонню інтеграцію зусиль різних рівнів системи державного управління та секторів громадянського суспільства в питаннях охорони довкілля, а також гарантування й підтримки безпечного розвитку соціально-еколого-економічних систем. Тільки в такій співпраці можливе формування та реалізація принципово нової стратегії реалізації системної державної екологічної політики України. Її концептуальні засади мають включати в себе такі етапи:

- розробка стратегічних екологічних цілей та пріоритетів;
- розробка та декларування державної екологічної політики та зобов'язань;
- внутрішній та зовнішній моніторинг екологічної ситуації;
- оцінювання результатів діяльності;
- аналіз та корегування державної екологічної політики;

– удосконалення механізму формування та реалізації державно-регіональної соціально-екологоорієнтованої політики (за потреби) (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Етапи розробки концептуальних засад стратегії реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України

Джерело: авторська розробка

У контексті визначення концептуальних засад стратегії реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики в Україні доцільно визначити пріоритетними такі цілі:

- зміна моделей споживання у напрямку забезпечення

збалансованого споживання та виробництва;

- забезпечення продовольчої безпеки та збалансованого сільського господарства;
- безпечна і доступна вода;
- підтримка динамічної стабільності клімату;
- впровадження чистої «зеленої» енергетики;
- збереження біорізноманіття;
- забезпечення функціонування здорових лісів;
- підтримка здоров'я населення та доступ до базового рівня медичних послуг;
- створення умов для економічної, екологічної і соціальної збалансованості міст [125].

При цьому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [180] мають враховуватись указані цілі, ідеї, напрями та складові збалансованої моделі захисту навколишнього середовища та зменшення негативного впливу людини на довкілля, а також має забезпечуватись пріоритетність її реалізації в сучасних еколого несприятливих умовах розвитку держави.

Серед першочергових завдань у контексті формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України мають стати такі:

- розробка та затвердження на державному рівні концепції, стратегії і національного плану дій щодо впровадження нової парадигми соціально-економічного розвитку України у XXI ст. на екологічних засадах;
- створення ефективних організаційно-інституційних засад, що сприятимуть і заохочуватимуть всіх суб'єктів державної екологічної політики щодо захисту навколишнього середовища;
- забезпечення бюджетного фінансування державних програм і заходів, направлених на реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку України на екологічних засадах;
- посилення наукової, освітянської і просвітницької діяльності

щодо розуміння проблем розвитку на екологічних засадах, що сприятиме усвідомленню загроз життю населення, які виникають внаслідок погіршення стану довкілля [79].

Отже, незважаючи на особливу гостроту екологічних проблем, парадигма збалансованого розвитку соціально-еколого-економічних систем поки не набула достатнього поширення в Україні, а ухвалені на міжнародному рівні нормативно-правові акти не знайшли належного відображення в інституційному розвитку, державній політиці, національних програмах і господарській діяльності. Ідеологія збалансованого розвитку соціально-еколого-економічних систем має стати новою політичною метою, і навіть національною ідеєю українців, яка зможе консолідувати нашу державу. Власне кажучи, стратегічною метою формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України в сучасних умовах має стати стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища шляхом інтеграції державної екологічної політики до соціально-економічного розвитку України. Це має забезпечити гарантовані Конституцією України права населення на екологічно безпечне навколишнє середовище, екологічно збалансовану систему природокористування та сприяти збереженню природних екологічних систем, а отже стабільності в суспільстві.

3.2. Шляхи трансформації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України в умовах інтеграційних процесів

«Порядок денний на XXI ст.» відображає всесвітню згоду і політичні зобов'язання з питань розвитку й економічного співробітництва. У ньому

розглядаються як проблеми сьогодення, так і питання підготовки до вирішення проблем «майбутнього», тобто наступного сторіччя. Уважається, що забезпечення стійкого розвитку є обов'язком, насамперед, урядів. і що воно потребує розробки національних програм, планів та політики. Зусилля держав повинні координуватися через міжнародні організації такі, як Організація Об'єднаних Націй. Слід усебічно заохочувати найширшу участь громадськості, а також активну участь неурядових організацій та інших груп. Вирішення завдань, окреслених «Порядком денним ХХІ ст.», вимагає істотного фінансування, особливо для країн, що розвиваються.

Як зазначалося вище, інтеграція трьох основних складових збалансованого розвитку може бути реалізована, насамперед, за допомогою стратегічного планування на глобальному і національному рівнях. Основне завдання на глобальному рівні – визначення світовою спільнотою міжнародної мети збалансованого розвитку, а на національному рівні необхідно визначити таку мету збалансованого розвитку на національних форумах і зафіксувати їх в національних стратегіях збалансованого розвитку соціально-еколого-економічних систем. У такий спосіб кожна країна може вибрати свою власну модель збалансованого «триєдиного» розвитку, а також підштовхнути міжнародний процес до більшої динаміки у цій сфері [2].

На межі ХХ–ХХІ ст. у мисленні людини і його практичній діяльності відбулася зміна парадигми – економічні пріоритети замінюються екологічними. Пануючий майже до кінця ХХ ст. економічний імператив усе частіше замінюється екологічним. Саме від того, чи зможе людство найближчим часом добитися розумного поєднання економічних і екологічних інтересів, залежить його майбутнє.

Жодна країна в сучасному світі, незалежно від рівня її соціально-економічного розвитку, не в змозі розв'язати свої екологічні проблеми поодиночі. Природа всеохопна й єдина, вона не знає державних меж. Як

наслідок, порушення в екосистемі однієї країни неминуче викликає ланцюгову реакцію в сусідніх і суміжних з ними країнах. Тому необхідні чіткі злагоджені зусилля всіх держав, координація їх дій на міжнародно-правовій основі, щоб забезпечити вихід світової спільноти з існуючої екологічної кризи.

Об'єктами механізму міжнародно-правової охорони навколишнього природного середовища визнано певну частину космосу (що є найближчим до Землі), повітряний басейн, Світовий океан, озоновий екран, Антарктида, клімат, міжнародні ресурси, рідкісні і зникаючі рослини і тварини тощо [192].

Співпраця відбувається на формальній і неформальній основі, для чого створена потужна нормативно-правова база. Законодавчу основу міжнародної природоохоронної співпраці складають підписані й ратифіковані між країнами глобальні, регіональні та двосторонні природоохоронні конвенції й угоди.

Найважливіший внесок у становлення принципів міжнародної співпраці у сфері охорони навколишнього середовища внесли Стокгольмська Конференція ООН з проблем оточуючого людину середовища (1972 р.), Всесвітня хартія природи, схвалена Генеральною Асамблеєю ООН (1982 р.), і міжнародна Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.).

Хартія проголосила низку принципово важливих для всього людства положень, а саме [192; 207]:

1. Людство усвідомлює, що є складовою природи. Тому до природи слід відноситися з повагою і не порушувати її основних принципів.
2. Генетична основа життя на Землі не повинна наражатися на небезпеку.
3. Усі регіони Землі, як на суші, так і на морях, повинні бути під охороною, відповідно до цих вимог особливий захист повинен забезпечуватися унікальним районам - типовим представникам всіх видів

екосистем і середовища, заселеного рідкісними або зникаючими видами.

4. Природні ресурси не повинні марнуватися, а використовуватися помірно.

Підсумковим документом Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро став «Порядок денний на XXI ст.», яка містить близько сорока розділів за напрямками діяльності світової спільноти в сфері взаємних проблем навколишнього середовища і соціально-економічного розвитку. Конференція прийняла рекомендації про перехід людства до стійкого розвитку і вказала на необхідність вирішення для цього трьох стратегічних задач, що стоять перед світовою спільнотою [192], а саме:

- 1) обмеження зростання виробництва і споживання в промислово розвинутих країнах світу;
- 2) розумне обмеження зростання населення, особливо в розвинутих країнах Азії і Африки;
- 3) запобігання поглиблення нерівності між багатими і бідними країнами і регіонами.

Найважливіші міжнародні угоди про охорону навколишнього середовища – це прийняті міжнародні угоди про обмеження, скорочення і заборону випробувань ядерної, бактеріологічної, хімічної зброї в різних середовищах і регіонах. У 1996 р. в ООН був підписаний Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань. Спеціальні природоохоронні міжнародні угоди містять статті тільки про охорону навколишнього середовища.

До глобальних договорів [207] відносяться такі:

- 1) Конвенція про заборону військового або іншого ворожого використання засобу дії на природне середовище (1977 р.);
- 2) Конвенція про трансграничне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.);
- 3) Конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин (1979 р.).

Існують і регіональні договори і угоди [1], а саме:

- 1) про використання і охорону Дунаю, Чорного моря;
- 2) угоди європейських країн (ЄЕС);
- 3) Африканська конвенція з охорони природи і природних ресурсів (1968 р.);
- 4) Конвенція про охорону морських живих ресурсів Антарктики (1980 р.);
- 5) Угода про охорону полярного ведмедя (1974 р.);
- 6) Конвенція про рибальство в північно-східній частині Атлантичного океану (1959 р.);
- 7) Конвенція про рибальство і збереження живих ресурсів у Балтійському морі і датських протоках (1973 р.);
- 8) Угода про співпрацю в боротьбі із забрудненням Північного моря нафтою (1969 р.).

Крім того, наявна ще одна категорія міжнародних об'єктів біосфери, яка охороняється й управляється державами, але перебуває на міжнародному обліку та контролі. Вона включає [192] у себе таке:

- 1) природні об'єкти, що представляють унікальну цінність та перебувають під міжнародним контролем;
- 2) рідкісні і зникаючі види тварин і рослин, занесені в Міжнародну Червону книгу;
- 3) розподільчі природні ресурси, що постійно, або значну частину року знаходяться в користуванні.

Варто відзначити, що в 1973 р. було прийнято Конвенцію з морського права, за якою признається суверенне право прибережних держав на біоресурси в 200-мильних прибережних зонах. Ще раніше – в 1959 р. – був прийнятий Договір про Антарктиду, в якому проголошена свобода наукових досліджень використання цього материка в мирних цілях. Зусилля міжнародного співтовариства націлені, головним чином, на попередження і усунення трансграничного перенесення забруднювачів атмосфери і охорону озонового шару від руйнування (Конвенція «Про

трансграничне забруднення повітря на великі відстані» (1979 р.), Монреальська угода щодо озонowego шару (1987 р.) і Віденська угода щодо озонowego шару (1985 р.)) [207].

Національними суб'єктами міжнародної природоохоронної діяльності виступають центральні і місцеві органи виконавської влади, державні організації, підприємства і установи, неурядові організації, приватні структури.

Важливим напрямом формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України в умовах інтеграційних процесів є членство країни в Кіотському протоколі.

Глобальні викиди парникових газів у 2013 р. зросли до рекордного рівня – на 2,3%. Зростання викидів було повільнішим, ніж середній темп росту у 2,5% протягом останнього десятиліття, і значна частина падіння була викликана економічним спадом у Китаї, який є найбільшим у світі джерелом викидів. У Сполучених Штатах Америки викиди збільшилися на 2,9% після зниження в останні роки. Шкідливі викиди в атмосферне повітря в Україні у 2013 р. зменшилися на 0,9% – до 4,3 млн. т [29].

Дана ситуація вимагає значних зусиль із боку всіх держав світу, у тому числі й України, щодо контролю за викидами парникових газів, які сприяють глобальному потеплінню. Відтак, у межах другого періоду дії Кіотського протоколу (2013–2020 рр.) Україна зобов'язалася обмежити середньорічний обсяг шкідливих викидів на рівні 76% від 1990 р., тоді як наразі він складає 40% [35]. Це найвищий серед усіх заявлених іншими країнами цільовий показник кількісного обмеження і скорочення викидів парникових газів на другий період зобов'язань за Кіотським протоколом, однак він, на жаль, дозволяє Україні нарощувати викиди (від 40% до 76%) і все одно вважатися одним з лідерів світового процесу боротьби зі змінами клімату.

Слід зазначити, що найбільші країни-забруднювачі – Китай, США й Індія взагалі не взяли на себе ніяких зобов'язань, а Канада, Нова Зеландія,

Росія й Японія відмовилися від виконання зобов'язань у межах другого періоду дії Кіотського протоколу. На країни, які беруть у ньому участь (28 країн Євросони, Австралія, Білорусь, Ісландія, Казахстан, Ліхтенштейн, Монако, Норвегія, Україна, Хорватія і Швейцарія) участь, сумарно припадає лише 15% світового обсягу викидів, що навряд чи зможе обмежити підвищення світової температури 2-ма градусами, як це передбачено Кіотським протоколом [35].

Ураховуючи той факт, що Рамкова Конвенція ООН щодо змін клімату (відбулася в грудні 2012 р.) відмінила кіотську торгівлю національними квотами (у 2009 р. Україна реалізувала 47 млн. т (менше 2% наявної квоти на EUR470 млн. і мала їх використати до кінця 2012 р. у межах «зелених інвестицій», серед яких – придбання «гібридних» автомобілів японського виробництва для потреб МВС [35]), Україна має прагнути увійти до європейської системи торгівлі вуглецевими викидами (вуглецевий ринок уже діє в ЄС, і він відкритий для інших країн: нещодавно до нього приєдналася Австралія), схема роботи якої нагадує торгівлю національними квотами, але вже на рівні окремих підприємств. Підприємство, яке не може вкластися у виділену йому квоту, отримає можливість “відпрацювати” шляхом реалізації екологічних інвестицій. Для цього в Україні необхідно створити відповідну нормативну базу для входження на європейський вуглецевий ринок, що забезпечить країні значний приріст фінансування, оскільки в Україні багато екологічних проблем, і порівняно незначні капіталовкладення можуть забезпечити значний екологічний ефект.

Отже, для України першочергове значення є реалізація проектів сумісного виконання (далі – ПСВ) у межах Кіотського протоколу. Суть цього механізму полягає в тому, що іноземні інвестори фінансують ті або інші проекти в Україні, кінцева мета яких – скорочення обсягів шкідливих викидів та покращення екологічної ситуації.

До речі, більшість ПСВ, які здійснювались у світі протягом 2008 –

2011 рр. були реалізовані саме в Україні.

Так, за даними Національного екологічного центру України за цей період із загальної чисельності ПСВ було реалізовано: 40% проектів зі скорочення обсягу викидів метану на вугільних шахтах та хімічних підприємствах; 24,4% проектів з висадки лісів та зелених насаджень; 19,5% проектів з підвищення енергоефективності; 6,2 % проектів з використання відновлювальних джерел енергії, 5,4% проектів зі скорочення викидів гідрофторвуглецю, перфторвуглецю та закису азоту; 4,5% проектів з переходу на більш екологічні альтернативні види палива та уловлювання газу сміттєвих звалищ [35]. При цьому, проте, фінансові організації, за винятком ЄБРР, не поспішають вкладати нові інвестиції в цю сферу, навіть на проекти енергоефективності, які повинні бути забезпечені коштами від продажу квот CO₂. Наразі Україна здійснює більш як 500 проектів у цій сфері, які залишаються малопривабливими для інвесторів, в тому числі через бюрократичні перепони, адже від заявки до виділення коштів проходить більше 5 років постійних державних перевірок, а процедура отримання дозволів на ці проекти залишається непрозорою [35].

Власне кажучи, Україні на міжнародному рівні необхідно активно розвивати міжнародну співпрацю у сфері охорони навколишнього середовища й екологічної безпеки. Україна на основі існуючого механізму міжнародних нормативно-правових угод має брати активну участь у роботі міжнародних організацій, а також розвивати співпрацю на дво- і багатобічній основі, що сприятиме вирішенню багатьох екологічних проблем і стійкому розвитку світової спільноти в довгостроковій перспективі.

В останні роки Україна активно розвиває міжнародне співробітництво у галузі охорони довкілля й екологічної безпеки на основі міжнародних угод. Вона бере участь у роботі міжнародних організацій, а також розвиває співробітництво на дво- і багатосторонніх засадах.

Серед основних результатів у сфері міжнародної діяльності за поточний період необхідно відмітити таке:

- стає поглиблення співробітництва з ЄС у сфері охорони довкілля, зокрема співпраця в рамках механізму бюджетної підтримки;
- динамічний розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до багатосторонніх угод у сфері навколишнього природного середовища, підписаних та ратифікованих Україною та Європейським Співтовариством;
- посилення координації діяльності щодо програм (проектів) зовнішньої допомоги [125].

Двостороннє співробітництво має, головним чином, прикордонний і секторальний характер, що відповідає природі й реальним потребам нашої країни у співробітництві. Україна уклала двосторонні угоди практично з усіма своїми сусідами. Такі угоди про співробітництво носять як загальний характер (охоплюють усі сфери природоохоронної діяльності), так і специфічний, секторальний. До останніх належить низка угод з країнами-сусідами про співробітництва у галузі охорони та використання транскордонних водотоків. Рамкові угоди підписані, зокрема, з такими країнами, як Німеччина, Королівство Нідерланди, Королівство Данія, Російська Федерація, Республіка Білорусь, Грузія, Республіка Молдова, Польща, Туреччина, Угорська Республіка та ін. Такі угоди, попри їх до певної міри формальний характер, є важливим підґрунтям для подальшого поглиблення співпраці, що є особливо цінним у випадку з країнами-сусідами або ж для реалізації національної політики у галузях, що є принципово важливими для України (такими, зокрема, як поводження з транскордонними переміщенням відходів та ядерних матеріалів, раннього оповіщення про надзвичайні ситуації та ін.).

Секторальний характер носить Угода між Урядом України, Урядом Республіки Білорусь та Урядом Республіки Польща про створення транскордонного біосферного резервату «Західне Полісся», а також Угода

між Міністерством охорони навколишнього середовища Республіки Польща, Міністерством навколишнього середовища Словацької Республіки, Міністерством екології та природних ресурсів України про співробітництво в трилатеральному біосферному резерваті «Східні Карпати», текст якої узгоджувався Польською та Словацькою сторонами. В роботі Міністерства екології та природних ресурсів України перебувають нові проекти двосторонніх міжнародних угод в екологічній сфері, зокрема, із Республікою Білорусь, Республікою Казахстан, Республікою Корея, Латвійською Республікою, Республікою Молдова та Російською Федерацією.

Двостороннє співробітництво тісно пов'язане з багатостороннім. Так, з метою належного виконання положень Конвенції ЕСПОО, Україна започаткувала переговорний процес щодо підписання двосторонніх угод «Про дотримання Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» з Румунією, Словацькою Республікою, Республікою Польща, Республікою Молдова та Республікою Білорусь. З цією метою у м. Київ відбулися перші раунди переговорів із Румунією, Республікою Білорусь, Республікою Польща та два раунди із Словацькою Республікою [125].

Україна є активним учасником процесу формування регіональної політики в екологічній сфері, зокрема, це стосується співробітництва у Чорноморському регіоні, законодавчою основою якого є Конвенція про захист Чорного моря від забруднень (1992 р.).

У 2011 р. за ініціативи Міністерства екології та природних ресурсів України вперше в нашій державі було проведено третю Міжнародну чорноморську наукову конференцію з питань морського довкілля. Україна запропонувала започаткувати створення Блакитно – Смарагдової Мережі Чорного моря, як елемента подальшого розвитку Всеєвропейської екомережі та Смарагдової мережі Ради Європи. Кінцевою метою створення цієї мережі є поетапне наближення до введення природоохоронного

режиму на морських та прибережних територіях Чорного моря. Також з метою виконання зобов'язань України в рамках Конвенції про охорону ріки Дунай у м. Ужгород відбулася зустріч міністрів докілья п'яти країн басейну ріки Тиса, результатом якої стало підписання Меморандуму про порозуміння [125].

Варто також зазначити, що наближення меж Європейського Союзу до кордонів України актуалізує проблему її взаємовідносин з цим інтеграційним об'єднанням, вимагає визначення найбільш ефективної стратегії і тактики інтеграції України до ЄС, у тому числі в екологічній сфері.

Угодою про асоціацію між Україною та ЄС передбачено запровадження принципу розширеної відповідальності виробника в Україні протягом 5 років, що передбачає в тому числі прийняття законодавчих рішень, щодо відповідальності підприємців за утилізацією упаковки, в якій знаходиться їх продукція. До речі, така система розширеної відповідальності виробника успішно функціонує в 28 країнах Євразії [28].

Саме тому в Україні необхідно запровадити принцип, за яким підприємець нестиме відповідальність за утилізацією упаковки, в якій знаходиться його продукція. Оскільки на сьогодні в Україні діє принцип, за яким підприємства не несуть відповідальності за утилізацію використаної упаковки, в якій знаходиться їхня продукція, що загрожує екологічній безпеці країни в довгостроковій перспективі.

Для цього доцільно терміново прийняти розроблений у Міністерстві екології та природних ресурсів України законопроект «Про упаковку та відходи упаковки», яким передбачається створення системи роздільного збирання, комплексної переробки та утилізації відходів упаковки. Згідно з запропонованим проектом для збирання та утилізації відходів мають бути створені спеціальні акредитовані компанії, з якими підприємства укладатимуть договори щодо утилізації.

Характеризуючи структурну і змістовну відповідність законодавчої складової державної екологічної політики України екологічному законодавству Європейського Союзу, слід відзначити, що ні за одним з цих компонентів відповідності не простежується кількість законодавчих актів в ЄС в кілька разів перевищує їх кількість в Україні, і додатково до більшості таких законодавчих актів в ЄС існує значна кількість додатків, дотримання вимог яких є обов'язковим. Структури екологічного законодавства України і ЄС істотно відрізняються, а їх порівняння вказує на певні недоліки структури українського законодавства, а саме: відсутність таких розділів, як: управління відходами, контроль за промисловим забрудненням і управління ризиком, хімічні речовини і генетично модифіковані організми, шум від машин і механізмів, які існують у структурі законодавства ЄС.

Таким чином, головними сферами, в яких необхідно здійснити зближення екологічного законодавства України із законодавством, закріпленим у природоохоронних директивах і нормативно-правових актах ЄС, є такі:

- 1) горизонтальне законодавство (оцінка дії на оточуючу середовище, екологічна інформація);
- 2) якість атмосферного повітря (викиди стаціонарних і мобільних джерел, стандарти якості повітря, контроль продукції (озоноруйнуючі речовини, продаж і використання небезпечних хімічних речовин);
- 3) відходи (переробка і захоронення відходів, особливі відходи (відходи нафтопродуктів, пакувальних матеріалів, акумулятори, активний мул, відпрацьовані змащувальні масла, батареї), небезпечні відходи (транспортування, експорт, імпорт));
- 4) якість води (міські стічні води (побутові, промислові), водна політика, поверхневі води (води для купання і рибальства), підземні води, питна вода;
- 5) жива природа (природне середовище існування дикої флори і

фауни (птахи, захист лісів від атмосферних забруднень і пожеж), торгівля видами диких рослин і тварин;

б) контроль промислового забруднення, контроль ризику від аварій (інтегроване запобігання викидів, скидань і відходів, контроль промислового ризику, екологічна безпека, система екологічного менеджменту і аудиту, контроль продукції (екологічне маркування));

7) хімічні речовини і генетично модифіковані організми (тестування хімічних речовин і повідомлення про хімічні речовини (класифікація, упаковка, маркування), використання генетично модифікованих організмів, контроль продукції (азбест, миючі засоби), транспортування, експорт, імпорт небезпечних речовин;

8) рівень шуму (транспортні засоби, машини, механізми, прилади і будівельна техніка;

9) ядерна безпека і радіаційний захист (стандарти безпеки (охорона здоров'я персоналу і населення), транспортування радіоактивних речовин і відходів, контроль продовольства [139; 205].

До першочергових дій щодо гармонізації екологічного законодавства України до вимог Європейського Союзу необхідно віднести таке:

- розробку і затвердження нових законів, зокрема про зони надзвичайних екологічних ситуацій, екологічне страхування, рибне господарство, рослинний світ, екологічну (природно-техногенну) безпеку; рекреаційні зони, курортні, лікувально-оздоровчі зони і зони з особливими умовами природокористування; Екологічного кодексу, законів про екологічну інформацію, про екологічну освіту;

- внесення змін і доповнень до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про екологічний аудит», а також до Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Кодексу про надра України, Земельного кодексу України;

- підготовку нормативно-правових актів, які затверджує Кабінет Міністрів України, а саме: Правила відшкодування збитків, заподіяних порушеннями екологічного законодавства, Положення про екологічний контроль, Положення про екологічний аудит, Положення про екологічне ліцензування, Положення про сертифікацію екологічно небезпечної продукції, Порядок встановлення лімітів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, рівнів шкідливого біологічного і фізичного впливу, Порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства, Порядок і нормативи платні за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду та ін.;

- розробку і затвердження нормативно-правових актів спеціально уповноважених державних органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, зокрема, Правил ввезення до України і вивозу за його межі об'єктів тваринного світу, Правил відшкодування збитків, заподіяних порушеннями законодавства про охорону навколишнього природного середовища, інших актів відповідно змінам в законодавстві України;

- внесення змін і доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення (розділ «Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення»), Кримінального кодексу України (розділ «Екологічні злочини»), Цивільного кодексу України (розділ «Відшкодування збитків за екологічні правопорушення»);

- внесення змін і доповнень до діючих законів, які визначають статус центральних і місцевих органів державної виконавчої влади в сфері охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів, регламентують здійснення підприємницької, інвестиційної, інноваційної, науково-технічної діяльності, проектування, містобудування, виробництво і реалізацію сільськогосподарської продукції, розвиток транспорту, зв'язку та інших видів діяльності, здатних негативно впливати на стан навколишнього

середовища, а також законів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю у сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки [101; 139; 205].

Важливим напрямком трансформації та соціального зорієнтування державної екологічної політики в умовах інтеграції є приведення української системи податків і штрафів в екологічній сфері до стандартів ЄС, яке має передбачати суттєве (науковообґрунтоване та суспільноприйнятне) підвищення рівня екологічних податків та, особливо, штрафів до рівня, при якому вони виконували б не тільки функцію наповнення Державного бюджету України, але й стали б дієвим інструментом захисту довкілля, стимулюючи запровадження суб'єктами господарювання та суспільства в цілому заходів щодо недопущення та зниження рівня забруднення навколишнього середовища.

На думку професора О. Веклич, головного наукового співробітника Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, у разі приведення вітчизняної системи екологічних податків до стандартів ЄС їх питома вага в зведеному бюджеті України могла б збільшитися до 6–9 % порівняно з нинішнім рівнем у майже 3 млрд. грн., або лише 1% податкових надходжень [20].

У цілому, відзначимо, що за оцінками експертів, адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу може коштувати нашій державі 50–100 млрд. євро [1]. Тому важливим напрямом формування державної соціально орієнтованої екологічної політики Україні в сучасних умовах є розробка чіткої та прозорої програми адаптації екологічного законодавства із визначенням не тільки періодів і напрямів її реалізації, а також джерел фінансування і центрів відповідальності за належне використання виділених коштів.

Співпраця України з Європейським Союзом у сфері правового регулювання охорони навколишнього середовища, використання

природних ресурсів і забезпечення соціальної й екологічної безпеки повинна здійснюватися шляхом створення гармонізованої з європейською правовою, нормативно-методичною й організаційною базою, яка має відповідати вимогам національної і загальноєвропейської екологічної безпеки. При цьому адаптація законодавчої складової державної соціально орієнтованої екологічної політики України до стандартів Європейського Союзу повинна здійснюватися у напрямі коректування існуючих, розробки і затвердження нових екологічних норм природокористування (щодо надр, ґрунтів, води, повітря, рослинності, тваринного світу та ін.), а також нормативно-правових актів щодо державного контролю за станом навколишнього середовища, діяльністю господарюючих суб'єктів та населення.

Особливо важливою є співпраця Україна й ЄС у контексті реалізації проекту Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі, в якій особливе місце займають питання, що стосуються охорони навколишнього природного середовища. При цьому в контексті виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС у межах розділу «Навколишнє середовище» визначено такі пріоритети:

1. Подальша розробка й імплементація українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища, зокрема щодо оцінки впливу, стратегічної оцінки, доступу до інформації у сфері навколишнього природного середовища та участі громадськості.

2. Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до багатосторонніх угод у сфері навколишнього природного середовища, підписаних та ратифікованих Україною та Європейським Співтовариством.

3. Опрацювання можливості створення РЕЦ-Україна з метою підвищення обізнаності з питань навколишнього природного середовища та посилення ролі громадянського суспільства у цих питаннях [125].

Крім того, відповідно до Закону України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування

Енергетичного Співтовариства» від 15.12.2010 р. № 2787-VI Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації 4-х Директив ЄС екологічного спрямування, а саме [69]:

- Директиви 1999/32/ЄС щодо зменшення вмісту сірки у певних видах рідкого палива;
- Директиви 85/337/ЄЕС про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище;
- Директиви 79/409/ЄЕС (ст. 4, 2) про збереження диких птахів;
- Директиви 2001/80/ЄС про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин в атмосферу з великих спалювальних установок.

Варто зазначити, що Європейський Союз по відношенню до України виступає як:

- донор проекту «Управління відходами ЄІСП – Схід», проекту Twinning «Підтримка Міністерства охорони навколишнього середовища у впровадженні Закону України «Про екологічний аудит», проекту «Державне управління якістю атмосферного повітря в країнах ЄІСП – Схід» та проекту «Допомога Україні у впровадженні Конвенції Еспоо та Орхуської конвенції»;
- донор / виконавець проектів «Зміцнення управління та фінансової стійкості національної системи природоохоронних територій в Україні», «Реалізація Стратегічної програми дій для басейну Дніпра з метою зменшення забруднення стійкими токсичними забруднюючими речовинами» і «Трансформація ринку для просування енергоефективного освітлення» [69].

Згідно із світовою практикою та законодавством Європейського Союзу технічне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки безпосередньо пов'язане з механізмами державного економічного стимулювання впровадження технологій більш чистого виробництва та поліпшення екологічних показників продукції протягом її життєвого циклу. На даний час найбільш актуальною є адаптація української системи технічного регулювання «Державне управління у

сфері охорони навколишнього природного середовища» до норм ЄС щодо охорони атмосферного повітря; якості питної води, стічних та поверхневих вод; контролю виробництва, торгівлі та використання хімікатів, задля захисту довкілля та здоров'я людей від «хімічних» ризиків.

Прикметно, що 14 січня 2011 р. набрав чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» (далі – Стратегія). Схвалення цієї Стратегії Україною передбачає виконання головного зобов'язання у сфері довкілля в межах реалізації пріоритетів Порядку денного Асоціації Україна – ЄС. Для реалізації пріоритетних напрямів Стратегії Європейський Союз прийняв рішення про надання бюджетної підтримки Європейської Комісії (ЄК) природоохоронному сектору України в обсязі 35 млн. євро та міжнародної технічної допомоги від ЄС та Уряду Швеції загальним обсягом, що перевищує 10 млн. євро [69].

Принципово важливим є завдання впровадження до 2020 р. екосистемного підходу в управлінську діяльність та адаптація законодавства України у сфері збереження довкілля відповідно до вимог директив Європейського Союзу.

Основними рушійними силами цього процесу мають стати такі:

- розробка Національної концепції політики сталого споживання та виробництва;
- імплементація ідеології «зеленої» економіки, впровадження та розвитку більш чистих виробництв, «найкращих доступних технологій» (Best Available Techniques) в секторальній політиці;
- визначення критеріїв екологізації споживчої політики в структурі пріоритетів сучасної секторальної політики України;
- формування свідомого менталітету еколого-збалансованого споживання та виробництва;
- активізація дієвих важелів переходу до сталого споживання та виробництва через запровадження інструментів екологічного аудиту,

сертифікації, маркування тощо [64].

Ткаим чином, на загальнодержавному рівні екологічна політика України повинна формуватись та реалізовуватись через зміцнення двосторонніх та багатосторонніх зв'язків, соціальну орієнтацію і вдосконалення існуючої законодавчої та нормативно-правової бази. Ураховуючи тенденції сучасного етапу глобального розвитку, необхідно більш активно в Україні ініціювати нові форми міжнародної співпраці, що дозволять мобілізувати як зовнішні, так і внутрішні резерви нашої держави для збереження, відтворення, збалансованого управління власним довкіллям та вирішення існуючих екологічних проблем.

Уважаємо, що в основі євроінтеграційних прагнень України мають знаходитися процеси наближення вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, що вимагає дотримання відповідних екологічних вимог, гармонізації у сфері правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. При цьому на позитивні зрушення в державній екологічній політиці України можна сподіватися, насамперед, в умовах партнерства всіх зацікавлених сторін (уряду, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів влади, громадськості, бізнесу, науки, освіти), а саме в питаннях переходу України до збалансованого «триєдиного» розвитку, розробки й упровадження в ній моделі «зеленої економіки», шляхом побудови якої вже тривалий час йдуть країни Європейського Союзу.

У процесі впровадження збалансованого «триєдиного» розвитку (соціально-еколого-економічних систем) потрібно орієнтуватися на практичну реалізацію принципу загальної, але диференційованої відповідальності. При цьому міжнародні зобов'язання у сфері охорони навколишнього середовища повинні фактично виконуватися на внутрішньо державному рівні, а міжнародні правові норми мають бути враховані в національній нормативно-правовій складовій механізми

формування і реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики [80; 81].

Як зазначено, у Звіті Міжнародної конференції з питань безпеки (17–19.02.2017 р., м. Мюнхен, Німеччина), цивілізація зіткнулася з проблемами бідності, голоду, хвороб і деградації екологічних систем, від яких залежить добробут людства. Єдиний спосіб забезпечити більш безпечне і процвітаюче майбутнє – це вирішення проблем навколишнього середовища і економічного розвитку в комплексі, узгоджено мають задовольнятися основні потреби людей, підвищуватися рівень життя населення, тобто ефективно функціонувати соціально-еколого-економічні системи. Жодна країна не може добитися цього самотужки, проте все стає можливим за умови докладання спільних зусиль у цілях довгострокового стабільного розвитку соціально-еколого-економічних систем.

3.3. Напрями вдосконалення механізму формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України

Довкілля в Україні протягом останніх десятиріч зазнає значного навантаження внаслідок антропогенного тиску, що призводить до порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі, що, у свою чергу, загострює соціально-економічні проблеми в суспільстві, підриває природно-ресурсний потенціал розвитку регіонів, а також негативно впливає на добробут та здоров'я населення країни.

В Україні поки що не сформовано дієвої та послідовної державної соціально орієнтованої екологічної політики, яка передбачає реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологію господарської діяльності людини. Це

підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу в 2012 р. у міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ти показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем (згідно з дослідженням загалом екологічно чистою в Україні вважається лише 6 % її території) [203].

Не випадково, що Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети екологічної політики, а саме: збереження навколишнього середовища та зменшення тиску на довкілля, екологізація економіки, енергозбереження та заміщення традиційних джерел енергії шляхом розвитку екологічно чистих видів енергетики, запровадження сучасних методів та стандартів утилізації всіх видів відходів [39].

При цьому реалізація вищезазначених пріоритетів в екологічній сфері є головним завданням державної екологічної політики, механізм формування та реалізації якої вимагає вдосконалення за різними напрямками й з використанням широкого переліку інструментів публічного управління, агрегація яких апріорі повинна відбуватися саме на регіональному рівні.

Досить суттєвою вадою нормативно-правової складової механізму формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики на регіональному рівні є його переважна орієнтація на усунення, а не на попередження негативних явищ. Це об'єктивно унеможлиблює досягнення такого стану природного середовища, який би відповідав вимогам українського суспільства.

Так, за 2012 р. територіальними органами Державної екологічної інспекції на об'єктах державного нагляду (контролю) у частині додержання ними вимог природоохоронного законодавства проведено понад 89,5 тис. перевірок. Загальна сума розрахованих збитків за порушення вимог природоохоронного законодавства становить 1 млрд. 660 млн. грн. З метою відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення

вимог природоохоронного законодавства відповідачам пред'явлено претензій та позовів на загальну суму 995 млн. грн. Однак сума стягнутих до Державного бюджету України претензій та позовів – 47,3 млн. гривень, що складає лише 5% від суми пред'явлених претензій та позовів [162].

Державі, з одного боку, слід зацікавити суб'єктів господарювання в здійсненні природоохоронних заходів шляхом підвищення ефективності здійснення державного контролю за використанням надр й охороною довкілля, а з другого – установити більш жорстку відповідальність за екологічні порушення, адже охорона довкілля принесе необхідний результат лише тоді, коли забруднення буде економічно не вигідним для фізичних та юридичних осіб. Варто посилити примусову соціально-екологічну складову відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів.

Для цього доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, з метою посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства. Тільки посилення відповідальності посадових осіб, суб'єктів господарювання та громадян за вчинення ними правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, усунення дисбалансу між фактично заподіяною шкодою екології та розміром встановлених штрафів, сприятиме вирішенню існуючих проблем у цій сфері.

Ключовим етапом підвищення ефективності та соціального зорієнтування державної екологічної політики є алгоритм застосування механізму її формування та реалізації (рис. 3.2). При цьому вкрай важливою передумовою реалізації алгоритму застосування механізму формування та реалізації такої політики є дієвий екологічний контроль, адже існуюча в Україні система державного моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних й обґрунтованих оцінок гранично

допустимих змін природних екологічних систем і техногенних навантажень на них і потребує суттєвого вдосконалення.

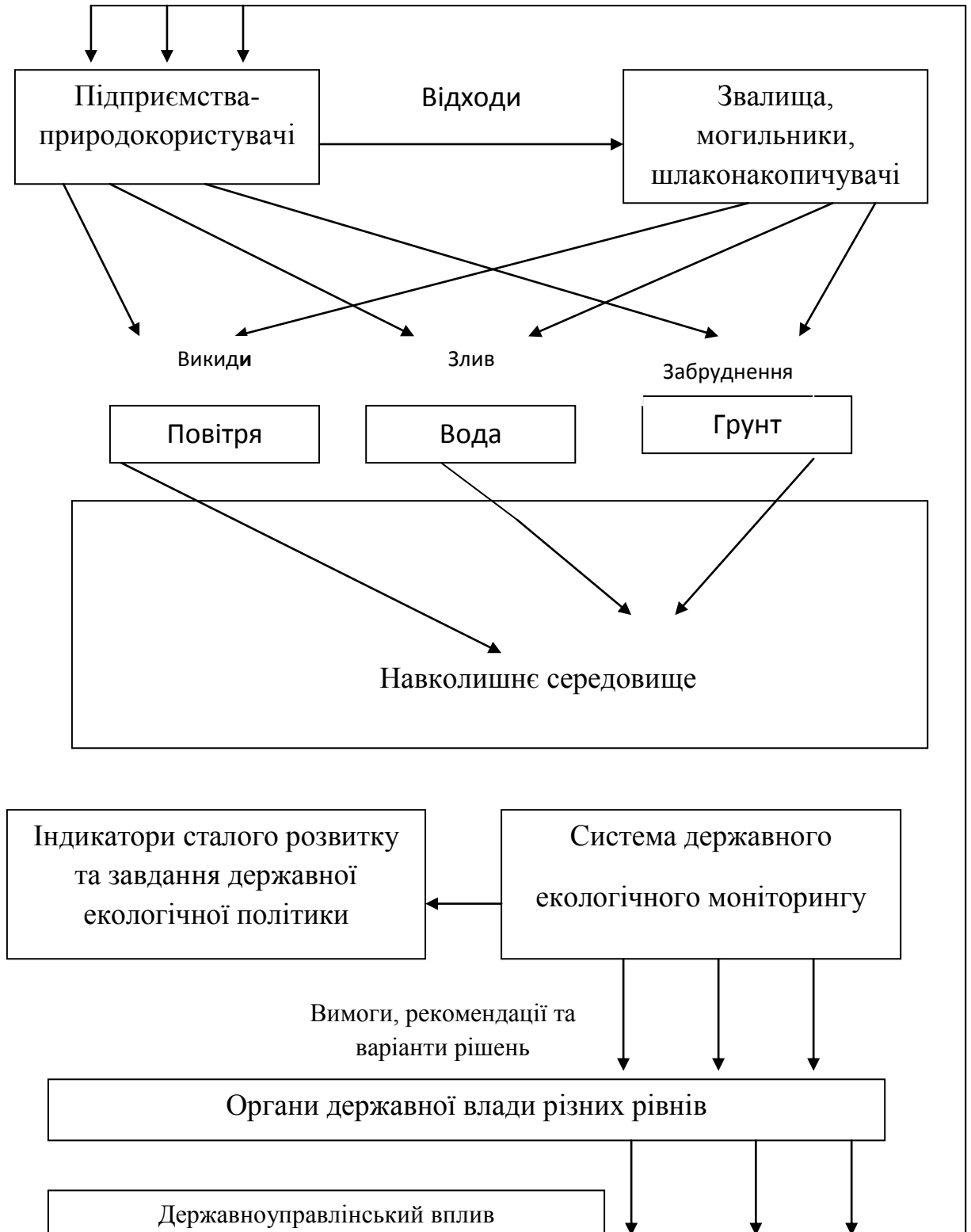


Рис. 3.2. Алгоритм формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики

Джерело: авторська розробка

З метою забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 було затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища. Однак заплановані завдання значною мірою не виконані. Основними причинами проблем функціонування державної системи моніторингу докільля є недосконала нормативно-правова база, низький рівень координації діяльності суб'єктів екологічного моніторингу, застаріла приладово-технічна база суб'єктів екологічного моніторингу, недостатні обсяги фінансування, у тому числі з позабюджетних джерел тощо. Так, у 2010 р. обсяг фінансування програми становив лише 10 % від запланованого обсягу [149]. Тому система екологічного моніторингу, як важлива складова системи державного управління у сфері природокористування, екологічної безпеки, формування державної політики сталого розвитку, виконання міжнародних зобов'язань України у природоохоронній сфері потребує принципового удосконалення, що дозволить дати обґрунтовану оцінку характеру змін загроз в екологічній сфері та визначити пріоритетні напрямки їх нейтралізації.

Міністерству екології і природних ресурсів України доцільно продовжити роботу з удосконалення системи моніторингу докільля на базі системи космічного моніторингу [115] для належної інформаційної підтримки оцінювання екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз. Оскільки враховуючи переваги системи космічного моніторингу, а саме: можливості космічних супутників, і використовуючи дистанційне зондування, можливо здійснювати аналіз та оцінювати збитки від природних аномалій та стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства у питаннях їх використання та охорони, оцінювати ситуацію щодо загальної екологічної ситуації в державі, оперативно отримувати та обробляти відповідний масив статистичної

інформації, забезпечивши її об'єктивність й оперативність у реальному часі (он-лайн).

Слід доопрацювати нормативно-правову базу державної системи екологічного моніторингу та привести її у відповідність із рекомендаціями міжнародних організацій і директив ЄС у цій сфері.

Одним із напрямів трансформації фінансово-економічної складової механізму формування та реалізації державної екологічної політики до відповідного законодавства ЄС має стати припинення бюджетних асигнувань та субсидування завідомо еколого небезпечних виробництв. Приведення нормативно-правових актів України в екологічній сфері у відповідність до законодавства ЄС, має передбачати вдосконалення механізму оподаткування еколого-небезпечної діяльності суб'єктів господарювання шляхом запровадження європейського принципу «забруднювач платить» у повній мірі, що сприятиме зменшенню забруднення навколишнього природного середовища.

Ураховуючи досвід країн ЄС можна зазначити, що проведення державної політики стабільного розвитку потребує координації зусиль не тільки формальних інститутів, а й неформальних, тобто органів виконавчої влади з громадськими організаціями, бізнесом, представниками наукових осередків, експертного середовища, засобів масової інформації.

Уважаємо, що найбільш важливим напрямом модернізації державної екологічної політики України є повноцінне долучення структур громадянського суспільства до процесу управління при збереженні провідної ролі держави. Сучасна державна екологічна політика має бути соціально зорієнтованою – базуватися на засадах децентралізації та демократизації, взаєморозуміння, взаємоконтролю, поступової зміни дорадчих функції громадських органів на управлінські, забезпечення переходу від директивного державного управління до демократичного державно-громадського управління в екологічній сфері.

Питаннями охорони довкілля та вирішення екологічних проблем

опікуються низка міністерств і відомств, громадських організацій. Тому доцільним є зосередження центру прийняття рішень в одній установі – Державно-громадській екологічній агенції з узгодженим розподілом повноважень і сфер відповідальності. Повноваження органів управління в державній вертикалі надаються згори донизу, у громадській, навпаки, – знизу вгору, що сприятиме уникненню дублювання функцій управління, здійсненню належного контролю та комплексному вирішенню екологічних проблем. Представники громадських об'єднань, товариств, асоціацій, неурядових організацій, приватних фірм, корпорацій беруть участь в управлінському процесі на громадських засадах, що підкреслює їх незалежність від державних структур. Аналогічні регіональні представництва Державно-громадської екологічної агенції доцільно створити на рівні обласних та районних державних адміністрацій – державно-громадські екологічні відділи (сектори).

Метою та завданнями Державно-громадської екологічної агенції мають стати такі:

- забезпечення скоординованої діяльності органів державної влади різних рівнів, комерційних підприємств, громадських організацій для реалізації структурної перебудови економіки на умовах надання пріоритетності розвитку екологічної сфери;

- забезпечення ефективного використання наявного природного потенціалу;

- упровадження екологозберігаючих технологій в ключових галузях та сферах економіки;

- поглиблення спеціалізації та налагодження коопераційних зв'язків виробничих підприємств з організаціями, що займаються розробкою еколого- та ресурсозберігаючих технологій;

- підвищення природоохоронної активності підприємницької сфери;

- забезпечення продуктивної взаємодії екологічної сфери та

реального секторів економіки.

Крім того, на наш погляд, органи державної влади України повинні звертати першочергову увагу на застосування публічно-приватного партнерства (далі – ППП) саме в питаннях охорони навколишнього середовища, адже у світі існує значний досвід успішної реалізації проектів публічно-приватного партнерства саме у сферах захисту довкілля, екотуризму та рекреаційній галузі. Наприклад, Канада значну кількість проектів публічно-приватного партнерства виконує в таких сферах, як захист навколишнього середовища, водні ресурси, рекреаційні об'єкти; США також переважно виконують проекти ППП, які стосуються природоохоронної діяльності [58].

Одним із напрямків реалізації ППП (поки що у форматі державно-приватного партнерства без широкого залучення громадськості) в Україні можна вважати укладання 7 лютого 2014 р. Угоди про співробітництво між Міністерством екології та природних ресурсів України та Торгово-Промисловою палатою (далі – ТПП) України з метою поєднання зусиль держави та підприємців заради запровадження сучасних технологій, збереження довкілля для наступних поколінь громадян нашої держави [39]. На наш погляд, ця Угода повинна стати не лише формальним кроком, але й набути реального змістовного наповнення та сприяти вирішенню наявних у нашій державі екологічних проблем.

У межах підписаної Угоди Мінприроди та ТПП України здійснюватимуть обмін інформацією щодо впровадження кращих практик екологічно відповідального бізнесу, просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня суспільної екологічної свідомості та просування на українському й міжнародних ринках вітчизняної екологічної продукції; сприятимуть залученню в Україну іноземних інвестицій для впровадження новітніх природоохоронних технологій і досвіду, покращенню екологічної ефективності та результативності виробничої діяльності й екологічних характеристик продукції, удосконаленню нормативно-правової бази в

цій сфері [39].

Одним із наслідків підписаної Угоди стало запровадження екологічних проектів декількома українськими підприємствами. Серед них, зокрема Міжнародний вертикально-інтегрований гірничо-металургійний холдинг ГК «Метінвест» (за оцінками рейтингового агентства Deloitte займає 4-е місце в рейтингу найбільших компаній Центральної і Східної Європи), який почав реалізацію масштабного в Україні екологічного проекту з реконструкції газоочисного устаткування на Маріупольському металургійному комбінаті ім. Ілліча. Цей проект є найбільшим екологічним проектом за всю історію незалежності України: його вартість складає більше 200 млн. дол.

Крім того, ГК «Метінвест» реалізує проекти з ремонту та підтримки основного екологічного устаткування на інших підприємствах холдингу, зокрема, на меткомбінаті Азовсталь в активній фазі реалізації знаходиться проект з капітального ремонту доменної печі № 4 із заміною газоочисного устаткування литійного двору [112].

Однак тривалий період низької пріоритетності питань збереження довкілля на державному рівні призвів до правового нігілізму в питанні дотримання вимог природоохоронного законодавства, який потужні бізнесові структури сприйняли як сигнал до подальшого ігнорування природоохоронних вимог. Це призвело до того, що почала набирати силу лобістська діяльність бізнесових структур, спрямована на те, щоб зменшити кількість природоохоронних вимог для певного напрямку бізнесової діяльності. Прикладом такої діяльності є ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.). Новий закон практично скасовує положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і Закону України «Про екологічну експертизу» щодо обов'язковості проведення екологічної експертизи у процесі інвестиційної, господарської та іншої діяльності, яка впливає або може вплинути на стан довкілля [125].

Ситуація з прийняттям Закону України «Про містобудівну діяльність» якнайкраще вказує на необхідність проведення стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) законів, які приймають.

Отже, важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України має стати СЕО – це систематичний процес, який здійснюється для аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також для включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень. СЕО передбачає оцінювання ймовірних екологічних наслідків (включаючи наслідки для здоров'я), що охоплює визначення завдань екологічного звіту і його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також урахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у плані або програмі [216].

Стратегічна екологічна оцінка допомагає враховувати екологічні аспекти та передбачає їх включення до процесу ухвалення стратегічних рішень задля підтримання екологічно здорового та збалансованого розвитку, а також допомагає органам державної влади, що займаються планами та програмами (далі – П/П) урахувати таке:

- ключові екологічні тенденції, можливості й обмеження, які можуть вплинути на П/П або зазнати впливу з боку П/П;
- екологічні завдання та показники, які мають відношення до П/П;
- ймовірні значні екологічні впливи запропонованих П/П;
- заходи щодо уникнення, зменшення чи попередження негативних наслідків і посилення позитивних наслідків;
- інформацію від відповідних недержавних інститутів, і там, де це доречно, настрої громадськості [216].

Запропоновані напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні наведені на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Напрями вдосконалення механізму формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України

Джерело: авторська розробка

Таким чином, вирішення екологічних проблем є головним завданням державної соціально орієнтованої екологічної політики, а механізм її реалізації на регіональному рівні вимагає вдосконалення в таких напрямках:

- удосконалення існуючої нормативно-правової бази в екологічній сфері, яка побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних екологічних норм шляхом запровадження європейського досвіду, де екологічні ризики збитків для господарюючих суб'єктів є предметом екологічного страхування;
- сприяння розвитку економіки України на екологічній основі шляхом модернізації виробництва за рахунок підвищення ресурсо- та енергоефективності, упровадження екологобезпечних технологій, що потребує відповідних змін у податковому та бюджетному законодавстві;
- забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом в сфері вирішення екологічних проблем;
- формування ефективної системи державного екологічного моніторингу, як складової глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій;
- формування та реалізація екологічних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування;
- розвиток безперервної екологічної освіти та природоохоронної інформаційно-просвітньої діяльності, створення та підтримка громадських екологічних організацій в якості базових компонентів формування та реалізації державної екологічної політики.

Дієвість і результативність державної екологічної політики тісно пов'язана з ефективністю фінансово-економічної складової механізму її формування та реалізації. Незважаючи на те, що в Україні налагоджений механізм платного природокористування, що забезпечує постійно зростаючий потік надходжень у Державний бюджет України (у порівнянні з 2002 р. обсяг зборів за забруднення зріс більш ніж у 10 разів [125]), водночас його компенсаторна (для навколишнього середовища) і мотиваційна (для природокористувачів) функції залишаються нерозвиненими. Адже переважна більшість підприємств уважає

економічно доцільнішою платою за забруднення середовища та розміщення відходів, не маючи значної зацікавленості у поліпшенні стану та якості довкілля. Виняток становлять підприємства, що здійснюють екологічний аудит та сертифікацію з метою покращення конкурентних позицій на міжнародних ринках. Тому нами пропонується на державному рівні розглянути питання щодо запровадження обов'язковості здійснення екологічного аудиту на регіональному рівні та сертифікації підприємств, які, здійснюючи господарську діяльність, можуть забруднювати навколишнє середовище та впливати безпосередньо чи побіжно на екологічну ситуацію.

Останнє століття характеризується помітними кліматичними змінами, які проявляються в циклічному зростанні середньорічної температури, у підвищенні рівня морів, у зростанні кількості надзвичайних природних явищ і стихійних лих тощо. Глобальна зміна клімату пов'язана із серйозними природними, економічними та соціально-політичними ризиками як для людства в цілому, так і для України зокрема. Так, переважна більшість експертів, що взяли участь у підготовці у 2009 р. під егідою ООН «Огляду про сприйняття змін клімату в Україні», до природних ризиків, пов'язаних зі зміною клімату, віднесли наступне: переміщення кліматичних зон; нестабільність погоди; зменшення біорізноманіття; погіршення здоров'я живих організмів, у тому числі, людини; затоплення великих ділянок суходолу; опустелювання; нестачу питної води; збільшення кількості стихійних явищ (у т. ч. лісних пожеж, повеней, зсувів), негативних погодних явищ (ураганів, посух, тривалих злив тощо) [136].

Найнебезпечнішим проявом нестабільності клімату є стихійні метеорологічні явища (далі – СМЯ). За останні роки внаслідок значних флуктуацій клімату їх кількість в Україні збільшилась і у багатьох випадках вони мають катастрофічний характер і завдають значних збитків економіці країни, навіть призводять до людських жертв.

Вирішення вказаних проблем знаходиться в площині реалізації кардинальних і послідовних кроків щодо формування активної державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату й адаптації до його змін. Це вимагає розроблення і впровадження відповідних заходів з адаптації до зміни клімату в усіх галузях виробництва та сферах життя, які мають стати невід'ємним елементом державної екологічної політики.

Відповідно до термінології Міжурядової групи експертів із зміни клімату, під адаптацією до його зміни слід розуміти «пристосовування природних або антропогенних систем до фактичного або очікуваного впливу клімату або його наслідків, що дозволяє зменшити шкоду або використовувати сприятливі можливості» [73; 74; 130; 147; 167; 217].

Першочергові завдання спрямовані на адаптацію до змін клімату в Україні визначені «Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики на період до 2020 року», «Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки», іншими міжнародними та вітчизняними документами, а саме:

- 1) формування та визначення основних засад державної політики, у тому числі, розроблення базового законопроекту з питань викидів парникових газів, у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на клімат та адаптацію до його змін;
- 2) виконання зобов'язань, закріплених Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату, Кіотським протоколом до неї та іншими міжнародними документами, у тому числі, щодо скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до встановлених для України розмірів;
- 3) оптимізація структури енергетичного сектору національної економіки шляхом збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю до 2015 р. на 10 % і до 2020 р. на 20 %;
- 4) розроблення проекту Національної кліматичної доктрини;

5) забезпечення проведення науково-практичних досліджень щодо вразливості екологічних та соціально-економічних систем до зміни клімату;

б) забезпечення ефективного впровадження гнучких механізмів, встановлених Кіотським протоколом, в тому числі, удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, яка регулює питання реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу;

7) створення цілісної системи законодавства з питань регулювання викидів парникових газів та інших дій, спрямованих на попередження впливу зміни клімату, та адаптацію до його змін, гармонізованого з нормами міжнародного права [64; 130; 136].

На виконання завдання адаптації України до наслідків кліматичних змін необхідно створювати нові й удосконалювати існуючі механізми формування та реалізації державної екологічної політики щодо підвищення здатності до адаптації населення, галузей економіки, екосистем, зменшення вразливості до зміни клімату, зменшення ризиків від стихійних лих та екстремальних явищ погоди, збільшення кількості та інтенсивності яких пов'язане з глобальним потеплінням; отримання вигод від позитивних наслідків зміни клімату.

Світове співтовариство в сучасних умовах стоїть перед складною дилемою, з одного боку, подальша інтенсифікація промислового виробництва (з усіма відомими екологічними наслідками) з метою підвищення рівня соціально-економічного розвитку країн; з другого – загострення протиріч між економікою й екологією, нераціональне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища. Власне кажучи, економічний розвиток являє собою діалектичний процес, де має місце протиріччя між досягненням максимальної продуктивності, з одного боку, і збереженням екологічної рівноваги – з іншого [10; 21; 32; 145; 168].

Відтак, посилення уваги до інтенсивного розвитку галузей економіки України та збереження природних ресурсів і охорони навколишнього середовища є необхідною складовою механізму формування та реалізації державної екологічної політики України. Виходячи з цього, стратегії її формування та реалізації необхідно надати комплексного характеру, забезпечивши пріоритети екологізації, тим більше, що конкурентоспроможність галузей економіки безпосередньо залежить від повноцінного життєвого середовища для населення, забезпечення еколого-ощадливого використання природних ресурсів регіонів.

Отже, необхідно визнати необхідність відходу від усебічної капіталізації й інтенсифікації виробництва на користь сталого розвитку економіки з посиленням екологобезпекової соціальної складової. Посилення уваги до взаємодії між галузями економіки, збереженням природних ресурсів, охороною довкілля та розвитком суспільства має стати важливою складовою механізму державного регулювання інноваційного розвитку галузей національної економіки.

Механізм державного регулювання інноваційного розвитку галузей економіки Україні має охоплювати не тільки соціально-економічний, а й природно-екологічний аспект, спрямований на створення та збереження повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь українців на основі раціонального використання всіх видів ресурсів, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, інформаційної інфраструктури, охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування.

Необхідною передумовою формування дієвої державної екологічної політики має стати інтеграція екологічних питань в галузеві та регіональні плани й програми з метою пошуку можливостей їх взаємного зміцнення та узгодження природоохоронних пріоритетів. Питання інтеграції екологічної політики в галузеві політики є ключовим для підвищення рівня захисту довкілля в Україні. Проте, для галузевих міністерств і відомств воно ще не

стало пріоритетом і часто сприймається як встановлення певних обмежень для розвитку тієї чи іншої галузі чи сфери економіки і такий стан справ необхідно змінювати.

Доцільно посилювати співпрацю з ОБСЄ в контексті реалізації проектів природоохоронного спрямування в Україні.

До речі, зараз реалізуються проекти ОБСЄ в Україні, які мають природоохоронне спрямування, зокрема в царині охорони поверхневих і морських вод, поліпшення їх екологічного стану, забезпечення раціонального використання водних ресурсів, радіологічної безпеки, зміни клімату, сталого розвитку і екологічної безпеки [135].

Разом із тим, у подальшому необхідно налагодити діалог на міжнародному рівні шляхом проведення конференцій, семінарів, форумів, відео-конференцій та інших заходів. Оскільки тільки скоординовані зусилля країн у природоохоронній царині дозволяють запобігати виникненню екологічних проблем та за допомогою узгоджених дій пом'якшувати наслідки небезпечних ситуацій, зумовлених явищами природного й техногенного характеру.

Нагальним завданням сучасної державної екологічної політики України є проведення поступової інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, які можна поділити та такі етапи (рис. 3.4).

Отже, формування та реалізація державної соціально орієнтованої екологічної політики в Україні має відбуватись такими шляхами: стабілізації і поліпшення стану довкілля шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку країни; упровадження інструментів екологічної політики, реалізації пріоритетних національних і державних програм з метою створення умов для сталого збалансованого розвитку держави та її регіонів; удосконалення механізмів та інструментів формування й реалізації державної екологічної політики з метою створення державної системи регулювання екологічної безпеки як

неодмінної складової національної безпеки України; реалізації екологічних програм, спрямованих на поліпшення якості повітря, води, розвиток заповідної справи та створення цілісної екологічної мережі.

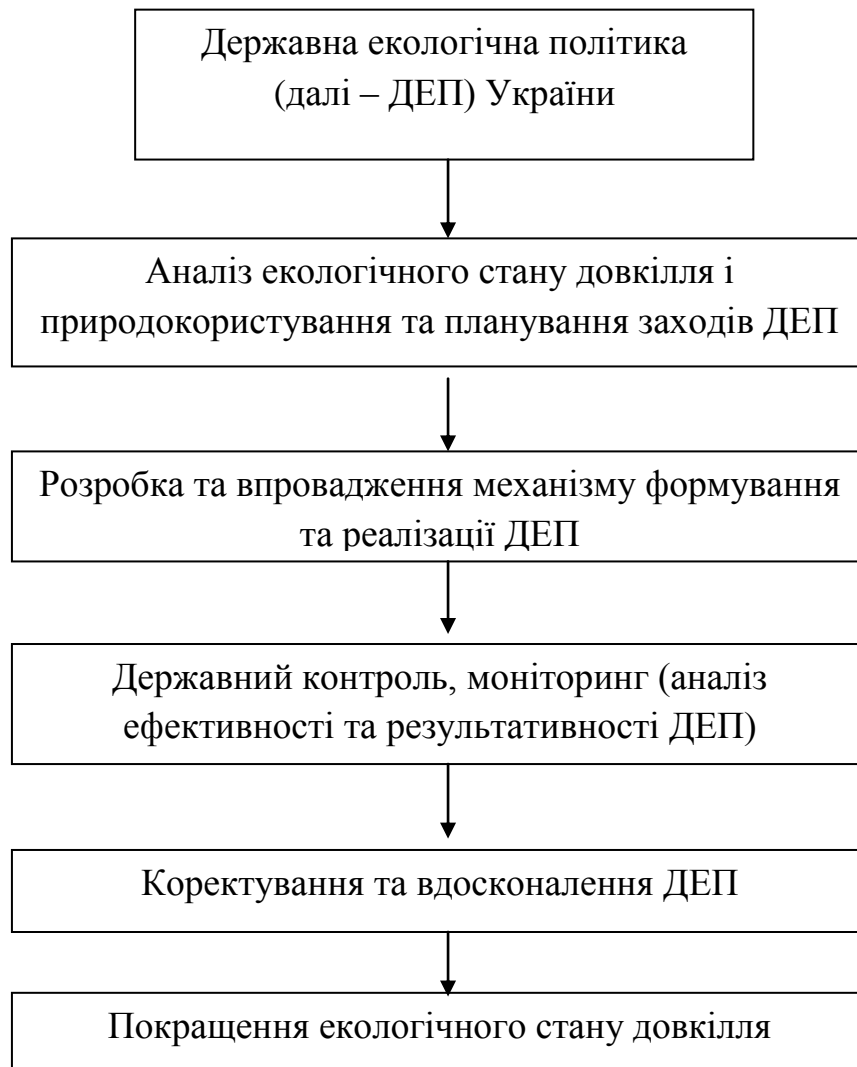


Рис. 3.4. Етапи формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України

Джерело: авторська розробка

Сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави та її регіонів. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності та

галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики повинно стати мінімізація антропогенного впливу на довкілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної екологічної політики за недотримання існуючих вимог, залучення до формування та реалізації державної екологічної політики України підприємців, громадськості, засобів масової інформації, широких верств населення.

Висновки до третього розділу

1. Поступовий перехід України на шлях стабільного розвитку, поглиблення інституційних перетворень і реалізація інтеграційних прагнень неможливі без визначення якісно нової моделі екологічного управління та формування ідеологічної платформи екологозбалансованого природокористування. Тому стратегічною метою формування та реалізації державної соціально орієнтованої екологічної політики України в сучасних умовах має стати стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища шляхом інтеграції державної екологічної політики до соціально-економічного розвитку України, що має забезпечити гарантовані Конституцією України права населення на екологічно безпечне навколишнє середовище, екологічно збалансовану систему природокористування та сприяти збереженню природних екологічних систем.

2. Стратегія розвитку України на період 2020 р. у сучасних умовах практично не зорієнтована на планування сталого збалансованого «триєдиного» розвитку, оскільки вітчизняним законодавством передбачено, насамперед, планування соціально-економічного розвитку. При цьому планування такого розвитку та галузевих політик недостатньо враховує третю складову збалансованого розвитку – екологічну. Якщо й відбувається включення питань охорони довкілля до планів соціально-

економічного розвитку країни, то, як правило, шляхом підготовки окремого декларативного розділу, незначного за обсягом, який не містить конкретних пропозицій щодо покращення довкілля, крім того відсутні альтернативні шляхи розвитку країни з урахуванням екологічної складової.

3. Системний розвиток співпраці в галузі охорони довкілля та екобезпеки потребує удосконалення міжсекторальної координації та кооперації на національному та регіональному рівнях. Процес удосконалення системи державного екологічного управління відбувався не у повній відповідності до стратегічних цілей і керівних принципів національної екологічної політики. Не розроблено механізмів багатосторонньої, міжвідомчої взаємодії щодо підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, інтеграції державної екологічної політики в галузеві політики соціально-економічного розвитку України, екологізації промислового та сільськогосподарського виробництва та інших сфер національної економіки.

4. Доцільно продовжити роботу з удосконалення системи моніторингу довкілля на базі системи космічного моніторингу для належної інформаційної підтримки оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз. Адже враховуючи переваги системи космічного моніторингу, а саме: можливості космічних супутників, і використовуючи дистанційне зондування, можливо здійснювати аналіз й оцінювати збитки від природних аномалій і стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства у питаннях їх використання та охорони, оцінювати ситуацію щодо загальної екологічної ситуації в державі, оперативно отримувати й обробляти відповідний масив статистичної інформації, забезпечивши її об'єктивність і оперативність.

5. Сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави та її регіонів. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності та галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики

повинно стати таке: мінімізація антропогенного впливу на довкілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної екологічної політики за недотримання існуючих вимог, залучення до формування та реалізації державної екологічної політики України підприємців, громадськості, засобів масової інформації, широких верств населення.

6. Вирішення екологічних проблем є головним завданням державної соціально орієнтованої екологічної політики, а механізм її формування та реалізації вимагає вдосконалення у таких напрямках:

- удосконалення існуючої нормативно-правової бази в екологічній сфері, яка побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних екологічних норм шляхом запровадження європейського досвіду, де екологічні ризики збитків для господарюючих суб'єктів є предметом екологічного страхування;

- сприяння розвитку економіки України на екологічній основі шляхом модернізації виробництва за рахунок підвищення ресурсо- та енергоефективності, впровадження екологобезпечних технологій, що потребує відповідних змін у податковому та бюджетному законодавстві;

- забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом в сфері вирішення екологічних проблем;

- формування ефективної системи державного екологічного моніторингу, як складової глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій;

- формування та реалізація відповідних екологічних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування;

- розвиток безперервної екологічної освіти та природоохоронної інформаційно-просвітньої діяльності, створення та підтримка громадських екологічних організацій в якості базових компонентів формування та реалізації державної екологічної політики.

ВИСНОВКИ

У дослідницькій роботі здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукової проблеми, що полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України у контексті реалізації державного управління, що дало змогу сформулювати такі висновки і пропозиції.

1. Визначено теоретико-методичні засади формування та реалізації державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем, зокрема принципи, на яких воно має базуватися, а саме: законності; системності та комплексності; наукової обґрунтованості; доцільності; адекватності; ефективності; збалансованості та прозорості; передбачуваності; пріоритетності; адаптації до глобальних змін клімату; екологічної спрямованості соціально-економічного розвитку країни; урахування громадської думки; невідворотності відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Запропоновано під державним управлінням у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем розуміти систему законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та у всіх сферах суспільного життя інституційно-правового, фінансово-економічного, організаційно-розпорядчого, інформаційно-просвітницького характеру щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу України.

2. Виявлено, що сучасна державна політика у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем у розвинутих країнах світу спрямована, з одного боку, на примушення забруднювачів навколишнього

природного середовища обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. А з другого – на активізацію природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання та населення через їх спонукання до поліпшення стану довкілля такими шляхами:

1) прийняття нормативно-правових актів, що спрямовані на захист природного середовища;

2) економічного стимулювання підприємств щодо дотримання законодавчих екологічних норм (податкові пільги, пільгове цільове кредитування);

3) екологічного аудиту, який проводиться державними наглядовими органами; екологічної сертифікації, спрямованої на стимулювання виробництва продукції, яка мінімально забруднює навколишнє середовище;

4) обов'язкового та добровільного страхування екологічних ризиків;

5) створення екологічних фондів місцевого, регіонального та державного рівнів, а також екологічних банків, які фінансують екологічні проекти;

б) випуску екологічних облігацій під вирішення конкретних екологічних проблем.

3. Установлено, що в Україні довкілля зазнає значного навантаження внаслідок господарської діяльності людини, а екологічні проблеми стосуються якості повітря, води, ґрунтового покриву, поводження з відходами, збереження живої природи, радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС тощо. Так, в Україні у 2013 р. у розрахунку на 1 особу викинуто в атмосферу 148 кг забруднюючих речовин, 5,1 т діоксиду вуглецю, який відноситься до парникових газів, скинуто 38 м³ забруднених зворотних вод, утворено 9,9 т відходів, у тому числі 20,0 кг відходів I-III класів небезпеки. Отже в Україні поки не сформовано дієвої та послідовної державної екологічної політики, яка передбачає реалізацію принципів раціонального природокористування

та мінімізацію негативного впливу на екологію господарської діяльності людини. Результативність сучасної державної екологічної політики України є низькою, адже не задіяні в повній мірі функціональні інструменти екологічної паспортизації та страхування, не забезпечено впровадження екосистемного підходу до державного управління охороною довкілля, не реалізуються в повній мірі цільові державні програми екологізації галузей та сфер національної економіки, не є дієвими та не сприяють вирішенню екологічних проблем штрафні санкції за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

4. Обґрунтовано концептуальні засади стратегії державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем України, що ґрунтується на розумінні необхідності здійснення такого:

- переходу від антропоцентричного типу суспільної свідомості до екоцентричного та запровадження в країні моделі «зеленої» економіки;

- урахування наслідків глобальних змін клімату в державній екологічній політиці;

- внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства;

- гармонізації державної екологічної політики з існуючими міжнародними нормами щодо захисту довкілля, що сприятиме підвищенню рівня екологічної безпеки країни та вирішенню завдання переходу України до збалансованого розвитку.

5. Окреслено шляхи трансформації державної екологічної політики України в умовах інтеграційних процесів, що полягають у необхідності: законодавчого визначення обов'язковості врахування екологічних наслідків під час прийняття будь-яких управлінських рішень, при розробці документів, які містять програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального, місцевого та об'єктного розвитку шляхом

запровадження стратегічної екологічної оцінки (СЕО); розвитку системи державного екологічного моніторингу з використанням показників, стандартів та методик, що використовуються в країнах ОЕСР; міжнародного співробітництва та кооперації в екологічній сфері, в тому числі шляхом сприяння реалізації проектів сумісного виконання в рамках членства України в Кіотському протоколі.

6. Аргументовано, необхідність побудови екологічно орієнтованої національної економіки та демократичного суспільства на шляху вдосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем на основі єдності та взаємозв'язку його складових, а саме:

- політико-інтеграційної;
- адміністративно-правової;
- соціально-економічної;
- громадсько-освітньо-культурної.

При цьому визначено такі шляхи вдосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем:

1) розвиток інститутів публічно-приватного партнерства й екологічної відповідальності бізнесу і суспільства;

2) запровадження податкових стимулів для сприяння охороні довкілля;

3) розвитку єдиної державної системи екологічного моніторингу на базі системи космічного моніторингу для належної інформаційної підтримки, орієнтованої на збереження екологічної рівноваги навколишнього середовища, екологічний контроль і запобігання екологічних криз та катастроф;

4) невідкладного реформування системи державного управління в галузі охорони довкілля у напрямі переходу до інтегрованого державно-громадського управління та створення Державно-громадської екологічної

агенції та його представництв на регіональному рівні, як установи з узгодженим розподілом повноважень і сфер відповідальності.

Це сприятиме уникненню дублювання функцій управління, посиленню контролю та відповідальності з боку держави і громадськості, адаптації державної екологічної політики до європейських стандартів та передових світових практик, поступовому переходу від директивного державного управління до демократичного державно-громадського управління в екологічній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаптация экологического законодательства под стандарты ЕС будет стоить 50-100 млрд. евро. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rus/news/adaptatsiya_ekologicheskogo_zakonodatelstva_pod_standarti_es_budet_stoit_50_100_mlrd_evro.
2. Алексеев І.В. Стратегії розвитку підприємств і державне регулювання економіки : монографія / І. В. Алексеев. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 204 с.
3. Амосов О. Ю. Конкурентна політика : підручник. / О.Ю. Амосов, М.А. Латинін. – Х. Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
4. Андрусенко Г. О. Державне регулювання макроекономічними процесами: Опорний конспект лекцій / Г.О. Андрусенко, Г.І. Мостовий. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 168 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
6. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
7. Балюк С.А. Екологічний стан ґрунтів України / С.А. Балюк, В.В. Медведєв, М.М. Мірошніченко, Є.В. Скрильник, Д.О. Тимченко, А.І. Фатєєв, А.О. Христенко, Ю.Л. Цапко // Український географічний журнал, 2012, № 2. – С. 38 – 42.
8. Бартов В. Ф. Концепция взаимодействия экономики и природы / В. Ф. Бартов, В. В. Седов. – М.: Мысль, 1984. – 345 с.
9. Біла С.О. Структурна політика в системі державного регулювання економіки в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спеціальність 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. О. Біла. – К., 2002. – 36 с.

10. Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20. – Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=R.

11. Буркинський Б.В. Екологізація політики регіонального розвитку. – Одеса: Інститут проблем ринка і економіко-екологічних досліджень НАН України, 2002. – 328 с.

12. Буркинський Б.В. Природопользование: основы экономико-экологической теории / Б.В. Буркинський, В.Н. Степанов, С.К. Харичков. – К. : НАН України, Ін-т пробл. ринка і екон.-екол. дослід., 1999. – 350 с.

13. Буркинський Б. Глобалізація економіки та національна екологічна доктрина / Буркинський Б., Галушкіна Т. // Економіст. – 2002. – № 9. – С. 20–23.

14. Буровский А.М. Человек из биосферы. Постнеклассическое знание versus классическая экология / А.М. Буровский // Общественные науки и современность. – 1999. – № 3. – С. 24–25.

15. Веклич О. Экологическая рента: сущность, разновидности, формы / О. Веклич // Вопросы экономики. – 2006. – № 11. – С. 104.

16. Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере / В.И. Вернадский. – Биосфера. - М.: 1967. – 125 с.

17. Вернадский В.И. Размышления натуралиста. Научная мысль как планетное явление / В.И. Вернадский. Книга вторая. М., 1977. – С. 41.

18. Вернадський В.І. Учення про ноосферу і її сучасне глобальне мислення / В.І. Вернадський. [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://ua.textreferat.com/referat-5232-2.html>.

19. Веклич О.О. Потрібен “єврремонт” економічного механізму

екологічного регулювання // О.О. Веклич, В.В. Бугас / Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49 – 57.

20. Веклич О. Приведение экологических налогов к стандартам ЕС может дать до 8% доходов бюджета // О. Веклич. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / zn.ua/.../privedenie-ekologicheskikh-nalogo-k-standartam-es-mozhet-dat.

21. Виступ Геннадія Марушевського, представника України, на Другій міжсесійній зустрічі з підготовки до Конференції ООН зі збалансованого (сталого) розвитку (Нью-Йорк, 16 грудня 2011 року) // Екологічний вісник. – 2011. – № 6. – С. 3.

22. Владимиров Д. Чисть имея / Д. Владимиров. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.business.ua/articles/eyewitness/Chist_imeya-41257/.

23. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.

24. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.

25. Воронович Б.А. Філософські проблеми взаємодії суспільства і природи / Б.А. Воронович. – М.: 1982. – 263 с.

26. Второй обзор результативности экологической деятельности. Украина. Европейская экономическая комиссия ООН. Комитет по экологической политике. – Нью-Йорк и Женева, 2007. – С. 29 – 30.

27. В Україні набув чинності закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v-ukraine-vstupil-v-silu-zakon-o-strategii-gosudarstvennoy-09022011154000>.

28. В Україні планують запровадити принцип «забруднювач платить»

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2014/08/15/483344/>.

29. Вчені зафіксували зростання на 2,3% глобальних викидів парникових газів у 2013 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tek.rbcua/ukr/uche.nye-zafiksirovali-rost-na-2-3-globalnyh-vybrosov-parnikovuyh-2209201>.

30. Гавриленко О.П. Екогеографія України / О.П. Гавриленко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: http://pidruchniki.ws/15970122/ekologiya/suchasna_ekologichna_politika_ukrayin.

31. Гальперин М.В. Экологические основы природопользования : учеб. / М.В. Гальперин. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2003. – 256 с.

32. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / [О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; кер. авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2001. – 733 с.

33. Голубовська-Онісімова А. Екологія як пріоритет державної політики / А. Голубовська-Онісімова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euukrainescoop.net/2013/02/05/environment/>.

34. Гор А. Земля у рівновазі. Екологія і людський дух: ВГО “Україна. Порядок денний на ХХІ століття” та Інститут сталого розвитку. – Пер. з англ. – К.: Интелсфера, 2001. – 404 с.

35. Горбач Д.А. Протокольная служба [Электронный ресурс] / Д.А. Горбач / . – Режим доступа: http://www.business.ua/articles/economic_policy/Protokolnaya_sluzhba/.

36. Гульчак В. Позитивні зміни. Державний облік лісів України – підсумки та прогнози // В. Гульчак / Лісовий і мисливський журнал. – 2012. – № 2. – С.6 – 8.

37. Декларації про державний суверенітет України / Верховна Рада

УРСР; Декларація від 16.07.1990 № 55-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

38. Декларація тисячелеття Організації Об'єднаних Націй. Утверджена резолюцією 55/2 Генеральної Ассамблеї от 8 сентября 2000 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_621.

39. Держава та підприємці об'єднали зусилля задля збереження навколишнього середовища / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247028278&cat.

40. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога ; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І. Р. Михасюка ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка ; Ельга-Н, 2000. – 592 с.

41. Державне управління: словник-довідник / [за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.

42. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

43. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : [монографія] / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.

44. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.

45. Довбуш Е. Екологи створили мапу чистих та брудних регіонів України / Е. Довбуш // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ekologystvoryly-mapu-chystykh-ta-brudnykh-regioniv-ukrayiny-115963.html.

46. Довкілля України 2010: стат. зб.: Державна служба статистики

України, – К. – 2012. – 206 с.

47. Довкілля України у 2013 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

48. Драган І. О. Програмно-цільове забезпечення державної екологічної політики / Наукові розвідки з державного та муніципального управління. [зб. наук.пр.] / Академія муніципального управління. – К.: Видавничо-поліграфічний центр АМУ, 2011. – Вип. 1. – С.48 – 56.

49. Драган І. О. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно-інноваційного забезпечення державної екологічної політики / Наукові розвідки з державного та муніципального управління. [зб. наук.пр.] / Академія муніципального управління. – К.: Видавничо-поліграфічний центр АМУ, 2011. – Вип. 2. – С.50 – 60.

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

51. Драган І.О. Інституційні напрями управління екологічною безпекою в умовах структурних трансформацій економіки України / Агросвіт. – 2013. – № 6. – С.34 – 38.

52. Дювинье П. Биосфера и место в ней человека / П. Дювинье, М. Тант. – М., 1978. – 286 с.

53. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.

54. Екологічне управління / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.

55. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.:

Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, І.В. Розпутенко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

56. Єдиний державний реєстр міжнародних організацій, членом яких є Україна (станом на 01.07.2012 р.). – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/30452.htm>.

57. Європейський Союз: консолідовані договори / [пер. Ю. Петруся; наук. ред. В. Муравйов]. – К. : Port-Royal, 1999. – 206 с.

58. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. – К.: НІСД, 2009. – 336 с.

59. Жарова Л. В. Эколого-экономические основы устойчивого развития производительных сил региона (на примере Автономной Республики Крым) // Л.В. Жарова, Е.В. Хлобыстов, Т.Л. Чернова / отв. ред. М. Г. Никитина — Симферополь : Таврия, 2009. – 192 с.

60. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики». Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління, Київ 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/NDR%20regionalna%20>

61. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/NDR%20regionalna%20politika%202013.doc>.

62. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» від 21.09.2000 р. № 1989-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>.

63. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” № 1160-IV від 11 вересня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – С. 79 – 85.

64. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

65. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища / Верховна Рада УРСР; Закон від 25.06.1991 № 1264-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

66. Заржицький О.С. Концепція регіональної екологічної політики в Україні: якою їй бути / О.С. Заржицький // Право України. – 2001. – № 7. – С. 70 – 74.

67. Збереження біорізноманіття України: Друга національна доповідь. – К. : Хімджест, 2003. – 112 с.

68. Звіт про науково-дослідну роботу № 838-хс «Оцінка ефективності державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища за період 2000-2010 років згідно з показниками, визначеними в Законі України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року"». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uad.exdat.com/docs/index-71.html>.

69. Звіт про реалізацію у 2011 році Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» (в рамках виконання Угоди між Урядом України та ЄС про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України»). – Київ: Міністерство екології та природних ресурсів України, 2012. – 73 с.

70. Зубець М.В. Стратегія збалансованого використання і охорони земель України / Зубець М.В., Медведєв В.В., Балюк С.А. // Вісник аграрної науки, 2011. – № 4. – С. 19 – 23.

71. Іщенко Г. Земля не терпить байдужості / Г. Іщенко // Уряд. кур'єр. – 2007. – С. 10. – № 206. – (6 листоп.).

72. Кейнс Дж. М. Избранные произведения / Дж. М. Кейнс. – М. : Экономика, 1993. – 563 с.

73. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: ратифіковано Законом України від 4 лютого 2004 року №1430-№ // Відомості Верховної Ради України, 2004, №19, ст. 261.

74. Кліматичні зміни загрожують третині біологічних видів // Уряд. кур'єр. – 2008. – № 9 (3669). – С. 21. – (17 січ.).

75. Kartashov E. Essence and indicators of implementation of the state policy of environmental safety / E. Kartashov // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 72–75.

76. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : монографія / Є. Г. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.

77. Колєнов О.М. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні / О.М. Колєнов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Вип. 38 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 38. – С. 354 – 361.

78. Колєнов О.М. Напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні / О.М. Колєнов //

Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1 (45). – С. 80 – 86.

79. Колєнов О.М. Концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України / О.М. Колєнов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 2 (45). – С. 85 – 94.

80. Колєнов А.Н. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды, как механизм формирования государственной экологической политики / А.Н. Колєнов // «Вестник государственного и муниципального управления»: культ.-просв. и образов. жур. – Орел : Изд-во А. Воробьев. – 2014. – № 1. – С. 108 – 113.

81. Колєнов А.Н. Межгосударственный нормативно-правовой механизм решения глобальных экологических проблем как важнейшая составляющая модернизации государственного управления на региональном уровне / А. Н. Колєнов // Развитие института государственной службы в регионах: международный и российский опыт. Международная научно-практическая конференция (19 сентября 2013 г.). В 3-х т. Т. III / Под общей редакцией доктора политических наук, профессора В.Ф. Ницевича. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. – С. 284 – 287.

82. Колєнов О.М. Особливості механізму міждержавного співробітництва України в екологічній сфері / О. М. Колєнов // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність: матеріали науково-практичної конференції, 26 вересня 2013 р. / Національна академія державного управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/4/09.pdf>.

83. Колєнов О.М. Державна екологічна політика в контексті європейської інтеграції України / О.М. Колєнов // Всеукраїнській науково-

практичній конференції за міжнародною участю «Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління» 25 жовтня 2013 р., м. Одеса. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 234 – 235.

84. Колєнов О.М. Особливості державної екологічної політики України в умовах глобальних кліматичних змін / О.М. Колєнов // Державне регулювання науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : зб. мат. інтернет-конф. 19-20 березня 2014 р. НУЦЗУ, ДСНС України. – С. 85 – 87.

85. Колєнов О.М. Нормативно-правове забезпечення державної екологічної політики в Україні / О.М. Колєнов // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: матеріали науково-практичної конференції, 16 квітня 2014 р. / Національна академія державного управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/2/36.pdf>.

86. Колєнов О.М. Напрямки адаптації законодавчої складової державної екологічної політики України до стандартів ЄС / О.М. Колєнов // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. 15 трав. 2014 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 141 – 143.

87. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381 – 418.

88. Конвенция о биологическом разнообразии: Четвертый национальный доклад Украины. – К., 2010. – 80 с.

89. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/995_120.

90. Концепція Загальнодержавної цільової екологічної програми з охорони та відтворення довкілля Чорного та Азовського морів на 2010-2020 роки // Жива Україна, 2009. – № 5. – С. 7 – 11.

91. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації // В.С. Кравців. – НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2007. – 72 с.

92. Крисаченко В. Обрії ноосфери: соціально-світоглядні аспекти гармонізації взаємин людини і природи / В. Крисаченко. – К., 1991. – 125 с.

93. Кулинич П. Ф. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України // П. Ф. Кулинич / Право України. – 2011. – № 2. – С. 56–59.

94. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О.Я. Лазор. Львів : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

95. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.

96. Лісовий кодекс України (в редакції Закону України №3404-IV від 8 лютого 2006 року) // Відомості Верховної Ради України, 2006, №21, ст. 170.

97. Лісовський С. А. Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку. – Житомир : Полісся, 2007. – 108 с.

98. Лісовський С. А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України / Інститут географії НАН України. – К., 2009. – 300 с.

99. Лозинська Т. М. Методологічні основи державного управління розвитком продовольчого ринку України / Т. М. Лозинська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ / [за заг. ред.

А. О. Чемериса]. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 139 – 148.

100. Лосев К.С. Экологические проблемы и перспективы устойчивого развития России в XXI веке. – М.: Космосинформ, 2001. – 400 с.

101. Лукиша Р. Т. Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності / А. Л. Помаза-Пономаренко, Р. Т. Лукиша, Я. О. Опанасенко // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2016. – Вип. 1 (4). – 307 с. – (Серія «Державне управління»). – С. 203–209.

102. Майстро С.В. Державна політика сталого аграрного розвитку України на інноваційній основі / Майстро С.В., Коленов О.М., Хірамагомедов М.Г., Вейдер Т.М. // Державне регулювання інноваційного розвитку економіки: стратегічні пріоритети : монографія. Ч. 1 / [М. А. Латинін, С. В. Майстро, В. Ю. Бабаєв та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр, проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 119 – 140.

103. Майстро С.В. Механізм державного регулювання інноваційного розвитку галузей економіки України на екологічній основі / С.В. Майстро, О.М. Коленов, Т.М. Вітренко-Хрустальова, М.Г. Хірамагомедов // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 21 – 22.

104. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання: [монографія] / С. В. Майстро. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 240 с.

105. Майстро С.В. Проблеми та протиріччя державної екологічної політики на регіональному рівні / С.В. Майстро, О.М. Коленов // Державне будівництво. – [Електронне видання]. – 2014. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

106. Макаренко Н.А. Екологобезпечне використання земель сільськогосподарського призначення в умовах зміни клімату / Н.А. Макаренко, О.О. Ракоїд, Р.П. Сахарчук, Л.П. Дзюба // Національна екологічна політика в контексті європейської інтеграції України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27 жовтня 2010 р.). – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2010. – С. 134 – 138.

107. Малыш Н.А. Механизм реализации геоэкономической стратегии экологической политики / Н.А. Малыш // Проблемы управления. – 2010. – № 4 (37). – С. 96 – 99.

108. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.

109. Марушевський Г.Б. Етика збалансованого розвитку // Г.Б. Марушевський. – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2008. – 440 с.

110. Марушевський Г.Б. Збереження біорізноманіття і створення екомережі: Інформаційний довідник / Марушевський Г.Б., Мельничук В.П., Костюшин В.А. – Київ: Wetlands International Black Sea Programme, 2008. – 168 с.

111. Марченко В. Какие отрасли экономики больше всего вредят природе / В. Марченко, С. Иванов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://kakie-otrasli-ekonomiki-bolshe-vsego-vredjat-prirode-165201.htm>.

112. «Метинвест» реализует самый крупный в Украине экологический проект. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: metinvest-realizuet-samuyu-kрупnyu-v-ukraine-ekologicheskiiy-23042014171600.htm.

113. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища :

навч. посіб. / М. М. Микієвич, А. О. Андрусевич. – Львів, 2004. – 256 с.

114. Мишенин Е. В. Экологический фактор и эффективность использования сельскохозяйственных земель / Е. В. Мишенин // Проблемы экономики агропромышленного комплекса і формування його кадрового потенціалу : кол. моногр. : у 2 т. / за ред. П. Т. Саблука, В. Я. Амбросова, Г. Є. Мазнева. – К. : ІАЕ, 2000. – Т. 2. – 676 с.

115. Мінприроди представило в Кабінеті Міністрів систему космічного моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://agroua.net/news/news_34959.html.

116. Мовчан Я.І. Морське довкілля України: три сценарії розвитку / Я.І. Мовчан, Н.В. Мовчан, О.Г. Тарасова // Жива Україна, № 5 – 2009. – С. 12 – 13.

117. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера / Н.Н. Моисеев. – М. : Молодая гвардия, 1990. – 446 с.

118. Мордвінов О. Г. Екологічні проблеми сільськогосподарського виробництва України в умовах ринкової трансформації / О. Г. Мордвінов // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 141 – 153.

119. Моткин Г.А. Основы экологического страхования / Г.А. Моткин. – М. : Наука, 1996. – 278 с.

120. Мягченко О.П. Основы экологии / О.П. Мягченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/17540906/ekologiya/natsionalna_ekologichna_politika_ukrayini.

121. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности — обобщающий доклад для представителей властных структур. – Доклад ЮНЕП, 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : www.unep.org/greenesconomy.

122. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и

искоренению бедности – обобщающий доклад для представителей властных структур. – Доклад ЮНЕП, 2011 г. – Режим доступа: www.unep.org/greenconomy.

123. Национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов в Украине за 1990 – 2009 гг. // К.: Минприроды Украины, Госэкоагентство Украины, 2011. – 558 с.

124. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2011. – 254 с.

125. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.

126. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2013. – 268 с.

127. Національна доповідь «Про стан родючості ґрунтів України» / за ред. С.А. Балюка, В.В. Медведєва, О.Г. Тараріко, В.О. Грекова, А.Д. Балаєва. – К., 2010. – 112 с.

128. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2009 р. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html.

129. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2010 році / МНС України [Електронний доступ]. — Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/files/2011/5/17/3_7_2010.pdf.

130. Національна доповідь України про стан виконання положень «Порядку денного на XXI століття» за десятирічний період (заключний) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/>

activity-ecopolit/Nacdropovid2012.doc.

131. Національна доповідь щодо впровадження в Україні Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням // Н.А. Макаренко, О.О. Ракоїд, Р.П. Сахарчук та ін. За ред. Ю.Т. Колмаза, Н.А. Макаренко. – К.: Фітосоціоцентр, 2007. – 54 с.

132. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/>.

133. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

134. Николайкин Н. И. Экология: Учеб. для вузов / Н. И. Николайкин, Н. Е. Николайкина, О. П. Мелехова. – 3-е изд., стереотип. – М.: Дрофа, 2004. – 624 с.

135. Обговорено перспективи реалізації проектів ОБСЄ в Україні, які мають природоохоронне спрямування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247238198& cat_id.

136. Огляд про сприйняття змін клімату в Україні / Київ: UN GC, 2009. – 57 с.

137. Одінцева Г. С. Теорія і історія державного управління : опор. конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практ. занять / Г. С. Одінцева, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – С. 15.

138. Основи екології : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М.К. Шапочки]. – Суми : Університетська книга, 2007. – 759 с.

139. Островерх О.О. Природоохоронне законодавство та охорона праці: конспект лекцій / О.О. Островерх, Т.М. Ковалевська. – Х.: НУЦЗУ, 2011. – 162 с.

140. Оцінка стану виконання підсумкових документів Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002) в Україні / за ред. Л. Г. Руденка. – К. : Академперіодика, 2004. – 208 с.
141. Павличенко П.Г. Юридичні механізми застосування Орхуської конвенції за національним екологічним законодавством України // П.Г. Павличенко. – Київ: Вид-во Раєвського, 2003. – 32 с.
142. Павличенко П.Г. До питання теорії та практики сталого розвитку // П.Г. Павличенко / Екологічний вісник. – 2002. – № 11 – 12. – С. 10 – 12.
143. Пахомова Н. Экологический менеджмент / Н. Пахомова, А. Эндерс, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с.
144. Переход к устойчивому развитию: глобальный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.
145. Підсумки конференції ООН зі збалансованого розвитку «Ріо+20» // Екологічний вісник. – 2012. – № 3. – С. 2 – 3.
146. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації: аналітична доповідь / Я.А. Жаліло, Д.С. Покришка, Я.В. Белінська та ін. – К. : НІСД, 2011. – 66 с.
147. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
148. Поліщук С. З. Прогнозування соціально-еколого-економічного розвитку із використанням узагальнених показників якості верхнього рівня [Електронний ресурс] / С. З. Поліщук // Екологія і природокористування, 1999. – № 2. – С. 119–152. – Режим доступу: http://www.ippenan.com/content/publik3/.../N2.../09_C_119-152.DOC.
149. Потапенко В.Г. Проблеми державної системи екологічного

моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка / В.Г. Потапенко, І.В. Шевчук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1038/>.

150. Потравный И.М. Экологический аудит: проблемы становления и развития // И.М. Потравный / Бухгалтерский учет и аудит. – 1997. – № 10. – С. 15 – 20.

151. Помаза-Пономаренко А. Л. Механізми державного регулювання земельно-орендних відносин в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. за спец. 25.00.02 – механізми державного управління / А. Л. Помаза-Пономаренко ; Нац. ун-тет цив. зах. України. – Х., 2014. – 21 с.

152. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / зад ред. Б. М. Данилишина. – К. : Нічлава. – 2006. – 704 с.

153. Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки: Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV (В редакції Закону №3933-VI від 20 жовтня 2011 року) // Відомості Верховної Ради України, 2012, № 24, ст. 247.

154. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства: Закон України від 17.01.2002 № 2988-III // Відомості Верховної Ради України від 21.06.2002 – 2002 р., № 25, стаття 172.

155. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Закон України від 22 березня 2001 року № 2333-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 28, ст. 135.

156. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24 травня 2012 року № 4836-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

4836-17.

157. Про затвердження Концепції зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2000 року, № 1291. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1291-2000-%D0%BF>.

158. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/577-2011-%D1%80,nreg>.

159. Про концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України // Офіційний вісник України. – К., 2000 – № 1. – С. 29 – 40.

160. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року №2818-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 26, ст. 218.

161. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року №2707-XII (в редакції Закону України №2556-III від 21 червня 2001 року) // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 48, ст.252.

162. Про результати діяльності Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік / [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : http://dei.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=945:rezultaty-roboty-dei-ukrainy-ta-ii-terytorialnyh-organiv-za-2012-rik&catid.

163. Проскуряков О. Углеводороды и уголь – это экономика, а золото и редкоземельные металлы – престиж страны / О. Проскуряков. – Бизнес. – № 47 (1086). – 2013. – С. 20 – 23. – (25 нояб.).

164. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми

використання та охорони земель на період до 2022 року: проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/articleart_id=128425.

165. Програма дій «Порядок денний на XXI століття» / Пер. з англ.: ВГО «Україна. Порядок денний па XXI століття». – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.

166. Програма дій подальшого впровадження «Порядку денного на XXI століття» (RIO +5). – К.: Інтелсфера, 2000. – 58 с.

167. Протидія глобальній зміні клімату в контексті Кіотських домовленостей: український вимір / Орленко С.Л., Жаліло Я.А., Трофимова І.В. Хабатюк О.П., Чабан Н.М. – К. : НІСД, 2010. – 48 с.

168. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: ратифікована Законом України від 29 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст. 277.

169. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д. О. Ветвицький ; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.

170. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.

171. Розпутенко І. «Публічне управління» як False Aim утвердження української державності / І. Розпутенко // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку (Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 березня 2010 р.) / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 48 – 52.

172. Руденко Л. Г. Роль Українських Карпат у забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку України / Л. Г. Руденко, С. А. Лісовський // Укр. геогр. журн. 2009. – № 3. – С. 23 – 29.

173. Салюта М. 75% сільських жителів змушені пити забруднену воду // М. Салюта. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rbc.ua/.../75-selskih-zhiteley-vynuzhdeny.

174. Самура А. Огляд нормативних актів у сфері охорони клімату // А. Самура, Н. Шпег / Екологія. Право. Людина, № 13 – 14 (53 – 54), 2011. – С. 58 – 64.

175. Сансі М. Екологічне право ЄС // М. Сансі. – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – 158 с.

176. Семиколенных А.А. Европейская тематическая стратегия сохранения почв (Обзор документов) // А. А. Семиколенных / Почвоведение, 2008, – № 12. – С.1524 – 1526.

177. Серов Г.П. Экологический аудит: Учеб.-практ. пособие / Г.П. Серов. – М.: Экзамен, 2000. – 78 с.

178. Сидоренко Л.І. Філософія сучасної екології: єдність наукових, етичних і філософських ракурсів/ Л.І. Сидоренко // Практична філософія. – 2000. – № 1. – С. 15 - 17.

179. Сорокін П. Людина, цивілізація, суспільство / П. Сорокін – М. : 1992. – 45 с.

180. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

181. Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www>.

menr.gov.ua/content/article/8328.

182. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність та тенденції розвитку / Ю. Сурмін // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференцзв'язку (Київ-Дніпропетровськ-Львів-Одеса-Харків, 31 березня 2010 р.) / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 9 – 21.

183. Тарасов А.Г. Экологическое страхование в России и за рубежом // А.Г. Тарасов / ЭкиПР. – 1997. – № 9. – С. 39 – 43.

184. Тейяр де Шарден П. Феномен человека / П. Тейяр де Шарден. – М., 1987. – С. 149.

185. Ткач В.П. Ліси та лісистість в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку // В.П. Ткач / Укр. геогр. журнал – 2012. – № 2. – С. 49 – 55.

186. Трифонова Т.А. Экологический менеджмент : учеб. пособ. / Т.А. Трифонова, Н.В. Селиванова, М.Е. Ильина // Владим. гос. ун-т, Владимир, 2003. – 291 с.

187. Труш О.О. Системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) // О.О. Труш, А.О. Кошкін / Теорія та практика державного управління: Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2013. – Вип. 4 (43). – С. 256 – 262.

188. Труш О.О. Формування та реалізація спільної екологічної політики Європейського Союзу в умовах сучасних інтеграційних процесів // О.О. Труш, М.В. Андрієнко, Г.А. Ломовських / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/05.pdf>.

189. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо збереження та

відтворення лісів і зелених насаджень» від 4 листопада 2008 року, № 995/2008 [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

190. Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст. (географічний аспект) / за ред. Л. Г. Руденка. — К. : Академперіодика, 2005. – 320 с.

191. Фоули Р. Еще один неповторимый вид. Экологические аспекты эволюции человека. – М.: 1990. – 125 с.

192. Хасаинова Н.В. Шпаргалка по экологии: учеб. пособ. / Н.В. Хасаинова, А.В. Скорик. – М. : ТК Велби, 2005. – 40 с.

193. Хван Т. А. Основы экологии / Т. А. Хван, П. А. Хван. – Ростов/н/Д. : Феникс, 2005. – 254 с.

194. Хлобистов Є.В. Фінансові механізми екологічної політики // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) : наук. журн. – Вип. 3-4 / голов. ред. О.П. Степанов. – К. : НАНУ, 2004. – С. 744 – 752.

195. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування// Науковий вісник: Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. – Львів : НЛТУУ. – 2005, Вип. 15. – С. 187 – 194.

196. Хумарова Н.І. Екологічно чисте виробництво – інноваційна складова стратегії сталого розвитку / Н.І. Хумарова // Науковий вісник. – Львів : НЛТУУ. – 2007. – Вип. 17.7. – С. 110 – 115.

197. Червона книга України. Рослинний світ / За ред. Я.П. Дідуха. – К. : Глобалконсалтинг, 2009. – 900 с.

198. Червона книга України. Тваринний світ / За ред. І.А. Акімова. – К. : Глобалконсалтинг, 2009. – 600 с.

199. Чернявський М.В. Наближене до природи ведення лісового господарства в Україні Наукові праці Лісівничої академії наук України: збірник наукових праць // М.В. Чернявський, Г.Т. Криницький, В.І. Парпан. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2011. – Вип. 9. – С. 134 – 139.

200. Шевчук А.В. Экологический аудит и охрана окружающей среды в Российской Федерации // А.В. Шевчук, И.Н. Шибаета / Экология и промышленность России. – 1997. – № 7. – С. 33 – 35.

201. Юго-востоку Украины грозит экологическая катастрофа / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kontrakty.ua/article/77135>.

202. Якимчук А.Ю. Публічне адміністрування : навч. посіб. / А.Ю. Якимчук, О.М. Корецький. – Донецьк : Юго-Восток, 2014. – 224 с.

203. Яценко Л. Напрямки державної політики щодо екологізації національної економіки": аналіт. записка / Л. Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/articles/807/>.

204. Яценко Л.Д. «Щодо оцінки викликів національній безпеці в екологічній сфері». Аналітична записка / Л.Д. Яценко. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/articles/1150/>.

205. Экологическое законодательство Украины / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawbooks.in.ua/ru/items/44-ekologicheskoe-zakonodatelstvo-ukrainy-na-011112r>.

206. Экологическое страхование в России. Официальные документы, научные разработки, экспериментальные оценки / Под ред. Аверченкова А.А. – М. : ИПР РАН, 1995. – 227 с.

207. Экология : учеб. Изд. 2-е, перераб. и доп. / В.Н. Большаков, В.В. Качак, В.Г. Коберниченко и др.: Под ред. Г.В. Тягунова, Ю.Г. Ярошенко. – М. : Логос, 2005. – 504 с.

208. Environmental Performance Index 2010: Summary For Policymakers [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://epi.yale.edu/Countries/Ukraine>.

209. Current Ideas on Sustainable Development Goals and Indicators // Rio 2012 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat, 2011, No. 6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uncsd2012.org/content/documents/218Issues%20Brief%206%20-%20SDGs%20and%20Indicators Final%20Final%20clean.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/218Issues%20Brief%206%20-%20SDGs%20and%20Indicators%20Final%20Final%20clean.pdf).

210. Forest Europe 2011. Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Oslo 14-16 June 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.foresteurope.org/?module=Files;action=File.getFile>.

211. Lessons from the Peer Review Mechanism // Rio+20 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat, July 2011 № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/Issuesbrief.pdf>.

212. Pietras M. Bezpieczenstwo ecologiczne w Europie / M. Pietras. – Lublin, 2000. – 387 p.

213. Regional, national and local level governance for sustainable development // Rio 2012 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat, December 2011, No. 10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uncsd2012.org/content/documents/229draft 15Dec7pm formatted730 am.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/229draft%2015Dec7pm%20formatted730%20am.pdf).

214. Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August. 4 September 2002. A/CONF.199/20, United Nations - New York, 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un-documents.net/aconf199-20.pdf>.

215. Science and Technology for Sustainable Development // Rio 2012 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat, January 2012, № 12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/278>

Rio2012%20Issues%20brief%2012%20Science%20and%20Technology%20.pdf.

216. Strategic Environmental Assessment of Policy, Plan, and Program Proposals: CIDA Handbook. Canadian International Development Agency. – 2004. – 19 p.

217. The Montréal Process. Criteria and indicators for the conservation and sustainable management of temperate and boreal forests / Third Edition, December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rinya.maff.go.jp/m>.

218. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. – Nairobi : UNEP, 2011. – 630 p.

219. Trade and Green Economy // Rio+20 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat and UNCTAD, March 2011 № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uncsd2012.org/content/documents/Issues%20Brief%201%20-%20Trade%20and%20Green%20Economy%20FINAL%20Mar%.pdf.

220. Water // Rio 2012 Issue Brief Produced by the UNCSD Secretariat, December 2011, № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/231Water%20for%20posting.pdf>.

221. Zgurovsky M. Sustainable development analysis – global and regional contexts. P.1. Global analysis of quality and security of life. – Kyiv : NTUU «КПІ», 2010. – 184 p.

222. Pomaza-Ponomarenko A.L. Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development / A.L. Pomaza-Ponomarenko // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2015. – № 2 (3). – С. 215–219.

Наукове видання

ДОМБРОВСЬКА Світлана Миколаївна

КОВРЕГІН Володимир Володимирович

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна Леонідівна

КОЛЄНОВ Олександр Миколайович

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ**

Монографія

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Гарнітура Times New Roman.

Підписано до друку 23.02.2017 р.

Наклад 300. Умовн. Друк. арк. 13,7.

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.

Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.

61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80