

*The conceptual and legal bases of the of state policy in the sphere of environmental security in Ukraine are analyzed in the article. The priority directions of its development are identified.*

**Keywords:** *state policy, implementation, conceptual and legal foundations, ecological security of Ukraine.*

**УДК 351.777:504.06**

**DOI : 10.5281/zenodo.1473425**

*Colenov A.N., PhD in Public Administration, Deputy Chief of the Faculty of Operations and Rescue Forces, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

*(CONCEPTUAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL SECURITY IN UKRAINE)*

**Постановка проблемы.**

Концептуальные основы государственной экологической политики Украины сформулированы в постановлении Верховного Совета Украины «Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности» [3]. Это Постановление является до сих пор руководящим в формировании государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Несмотря на это и учитывая

системный характер проблем в сфере экологии, их корреляцию со всеми политическими, социальными и экономическими факторами, считаем необходимым более подробно остановиться на исследовании приоритетов и стратегии экологической безопасности Украины как одной из фундаментальных составляющих национальной безопасности государства.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Решению проблем государственного управления в контексте обеспечения экологической безопасности посвящены работы В. Андропова, А.

Веклич, Д. Ветвицкого, С. Домбровской, И. Драгана, А. Мордвинова, Е. Карташова, Т. Князевой, С. Майстро, Г. Серова, Л. Якушенко и др. [1–2]. Не умаляя научных достижений этих ученых, отметим, что существует необходимость в комплексном исследовании концептуальных основ и проблемных вопросов, которые связаны с реализацией государственной политики в сфере экологической безопасности Украины. Все это и составляет цель нашего исследования.

**Изложение основного материала.** В продолжение отметим, что при разработке Основных направлений [3] исходили из того, что имеющаяся экологическая ситуация в Украине определяется как кризисная. Этим правовым документом предусматривается создание системы экологически сбалансированного государственного управления развитием общества, призванной способствовать восстановлению природных свойств окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и развитию производительных сил в Украине.

Логично, что с течением времени и изменением социально-экономических условий жизнедеятельности анализируемое постановление [3] подвергалось и подвергается существенной критике. Справедливым является утверждение, что в этом постановлении [там же] отсутствуют четко определенные цели экологической политики, а также имеет место быть декларативность и всеобщность рекомендаций по реализации ее мероприятий [1]. Причиной этого можно считать отсутствие использования необходимых системных и методологических подходов при разработке рассматриваемого правового документа, прежде всего, отсутствие системности в определении приоритетов государственной экологической политики.

Учитывая данные системных исследований [2], приоритеты реализации государственных механизмов экологической безопасности Украины можно распределить следующим образом:

1) экономические механизмы экологической безопасности (0,321);

2) государственная институциональная система управления экологической безопасностью (0,273);

3) промышленная безопасность и технологические основы экологически безопасного развития промышленности, транспорта и энергетики (0,237);

4) нормативно-правовая деятельность в сфере экологической безопасности (0,142);

5) научные основы экологической безопасности (0,113);

6) деятельность общественных организаций в сфере экологической безопасности (0,006).

Эти приоритеты требуют более детального рассмотрения, с точки зрения места, которое они занимают в системе государственной политики в сфере экологической безопасности Украины.

Экономический аспект экологической безопасности. Эффективным способом регулирования экологической безопасности являются экономические механизмы, условно которые можно объединить в две группы: механизмы возмещения убытков и механизмы их предотвращения.

Механизмы возмещения убытков, возникающих при техногенных и природных катастрофах, должны обеспечивать проведение оценки ущерба, потребности в компенсационных ресурсах и возмещения расходов. При этом следует различать формы ущерба (нанесенный и возмещенный). Полностью оценить ущерб практически невозможно. Однако достаточно полно можно определить ущерб нанесенный, в частности таким объектам:

– человеку, учитывая дополнительные расходы на восстановление его здоровья и материального положения;

– природе, исходя из величины дополнительных затрат, необходимых для восстановления экологического равновесия;

– народному хозяйству, учитывая расходы на возмещение потерь продукции и убытков предприятиям.

Важным средством компенсаций является система страхования, функционирование которой предусматривает реализацию ряда принципов, а именно: 1) взаимосвязи страхования и возможных рисков, а также распределение страховых взносов между

объектами в зависимости от ожидаемых убытков; 2) осуществления обязательного страхования объектов, относящихся к группе повышенного риска, а также добровольного страхования (для населения, предприятий); 3) преобразования системы страхования в один из важнейших элементов контроля за уровнем безопасности в регионе.

Сегодня в Украине основным источником финансирования природоохранных мероприятий является государственный бюджет, средства из которого выделяются в виде лимитов капитальных вложений. Кроме нехватки государственного финансирования, к причинам кризисного экологического положения Украины можно отнести также:

- структурную деформацию хозяйствующих субъектов с преобладанием среди них тех, что используют сырьевое добывающее и ресурсоемкое производство;

- экстенсивное развитие сельхозпроизводства, которое не способно обеспечить население государства в достаточном количестве экологически безопасными пищевыми продуктами;

- отсутствие экологического обоснования планов и проектов экономического развития, которые разрабатываются соответствующими подразделениями министерств и ведомств на основании ведомственных методик и инструкций, нормативно-технической документации по размещению, строительству и эксплуатации объектов и комплексов, на создание новой техники, технологий и материалов;

- отсутствие эффективно действующих административно-экономических механизмов охраны окружающей среды;

- низкий уровень экологического мышления [1].

Механизмы предотвращения убытков должны обеспечивать правовую и экономическую защиту деятельности от ущерба; правовую и экономическую ответственность за увеличение величины риска; заинтересованность субъектов хозяйствования и управления в предотвращении риска. Данный механизм предусматривает реализацию мероприятий как экономического, так и

административного характера. Мы согласны с учеными [2], что его составляющие можно условно объединить в несколько групп. Первая группа механизмов представлена механизмами, которые должны способствовать снижению аварий. К ним, прежде всего, относят платные квоты за риск, что позволяет создать рынок квот и поддерживать минимальный уровень риска в целом по региону. Приобретение одними предприятиями в других квот риска допускает субсидирование мероприятий по повышению безопасности. Вторая группа механизмов требует замены и совершенствования технической базы, обновления производственного оборудования, внедрение новых технологий и информационных систем. Третья группа отмечается организационно-кадровым характером, который предусматривает повышение качества подготовки квалифицированных кадров. Четвертая группа механизмов направлена на стимулирование инвестиционно-инновационной деятельности в указанной сфере, а также развитие налоговой политики по направлению смягчения или

ужесточения. Система государственного управления в Украине пока далека от создания условий для благоприятного инвестиционного климата и внедрения инновационных природоохранных мероприятий.

Особое внимание требует изучения государственно-управленческий аспект экологической безопасности. К реализации мероприятий, направленных на достижение, поддержание и контроль за соблюдением требований экологической безопасности, привлекаются различные институции (министерства, ведомства, учреждения и организации государства, а также негосударственный сектор). Требования экологической безопасности Украины предусматривают обеспечение химической, биологической, промышленной и другой безопасности, предотвращение природных катастроф. Результат от проведения таких мероприятий можно будет получить только при их комплексном применении, что требует, в свою очередь, внедрения взвешенного организационного механизма государственного управления за деятельностью всех субъектов этого

процесса. Для реализации такого механизма должна быть сформирована соответствующая государственная система экологической безопасности Украины. По нашему мнению, она представляет собой совокупность государственных мероприятий (правовых, экономических, технических, гуманитарных и медицинских), направленных на поддержание равновесия между ее экосистемами, антропогенными и природными нагрузками.

Учитывая последние нововведения в отечественном законодательстве в сфере безопасности (см. Закон Украины «Про национальную безопасность Украины [3]), можем отметить, что структура данной государственно-управленческой системы в сфере экологической безопасности должна состоять из органов государственного управления, сил и средств, обеспечивающих ее функционирование. В своей деятельности эти органы опираются на законы и подзаконные акты, а также руководствуются различными стандартами и нормами, выработанными на основании практики. Общим для этих актов,

стандартов и т.д. является ограничение деятельности, которая может привести к негативным социальным или экологическим последствиям. Важную роль также играют процедуры лицензирования, отсутствие или недостаточное развитие которых в сфере экологической безопасности может существенно повлиять на уровень безопасности населения государства.

Следует отметить, что мероприятия по обеспечению экологической безопасности Украины, сегодня институционально реализуются преимущественно нескоординированно и далеко не всегда подкреплены необходимой материально-финансовой и ресурсной базой. Поэтому государственная система экологического нормирования, как специально организованная нормативно-правовая деятельность по разработке и утверждению экологических норм, правил и регламентов ведения той или иной хозяйственной деятельности, не может получить должного развития. Важно при этом решить вопрос о корреляции между собой законодательной и нормативно-

правовой базы (в частности, содержащей ведомственные предписания).

Создание государственной системы экологического нормирования должно стать главной задачей для Украины в обеспечении ее экологической безопасности. Нормативы предельно допустимых концентраций вредных соединений, загрязняющих атмосферный воздух, воду и почву, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды и гарантии экологической безопасности граждан Украины. Экологическое нормирование как одна из составляющих общегосударственной системы экологической безопасности должно быть направлено на создание принципиально нового типа отношений, способных к прогрессивному саморазвитию на основании действенного и сбалансированного взаимодействия общества и природы.

На этом основании считаем, что ключевыми требованиями к нормированию качества окружающей среды Украины в свете экологической безопасности являются следующие.

1. Нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, что гарантирует экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечение рационального использования и сохранение природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности государства.

2. Нормативы предельно допустимых вредных воздействий, а также методы их определения утверждаются специально уполномоченными на это государственными органами Украины.

3. При нарушении требований к нормативам качества окружающей среды, сбросы вредных веществ или иные виды воздействия на окружающую среду могут быть ограничены или приостановлены специально уполномоченными на это государственными органами.

4. С учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников,

национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более жесткие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду.

5. Система экологического нормирования должна охватывать все факторы экологических рисков, связанных с размещением, строительством и эксплуатацией промышленных объектов и комплексов с созданием новой техники, технологии и материалов.

6. Важным требованием является согласование нормативов процедур экспертизы проектов и экологическим мониторингом. При этом к мероприятиям, которые должны обеспечить экологизацию управления природопользованием, следует отнести законодательное закрепление требований обязательного проведения государственной и общественной экологической экспертизы планов и проектов.

Подытоживая можем отметить, что система средств и стимулов экономического и иного характера для соблюдения законов и норм в сфере окружающей среды требует

усовершенствования. При этом сохраняется ситуация, при которой различные контролирующие органы могут только предлагать наказания, но не могут сами их осуществлять, или ограничены в возможностях систематического контроля за состоянием этой сферы.

В этой связи считаем, что главными механизмами выполнения государственной системы экологической безопасности Украины должны быть следующие:

- организация, системное управление и контроль за соблюдением требований экологической безопасности;
- планирование и координация комплексных программ охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- контроль за соблюдением единой государственной политики, гарантирующей надежность и устойчивое функционирование народнохозяйственных объектов безопасности;
- предотвращение и ликвидация экологических последствий промышленных аварий, природных катастроф и стихийных бедствий;



– оценка состояния экологической безопасности на всей территории Украины и в отдельных ее административно-территориальных образованиях, прогнозирования ее динамики.

**Выводы.** Как показал проведенный анализ, положительный результат от проведения природоохранных мероприятий можно получить при условии их комплексной реализации, что требует, в свою очередь, использования соответствующих концептуальных основ и

внедрения действенного правового механизма государственного управления в сфере экологической безопасности. Стратегическим при этом направлением охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов признано обеспечение рациональности использования ресурсного обеспечения, внедрение мало- и безотходных технологий. Именно при таком подходе можно достичь устойчивого развития государства, регионов и общества.

### References

1. Dragan I.O. Napryami realizatsii derzhavnoyi polityki u sferi priroдокористuvannya v Ukraini / Naukovi rozvidki z derzhavnogo ta munitsipalnogo upravlinnya. [zb. nauk.pr.] / Akademiya munitsipalnogo upravlinnya. – K. : AMU, 2012. – Vip. 1. – p. 59 – 66.
2. Ekologichna bezpeka derzhavi: derzhavno-upravlinskiy vimir : monografiya / V.A. Andronov, S.M. Dombrovska, V.G. Kovalchuk, O.I. Kryukov ta In. – H. : NUCZU, 2016. – 220 p.
3. Zakonodatelstvo Ukrainyi // Ofitsialnyiyy sayt Verhovnogo Soveta Ukrainyi. URL: <http://rada.gov.ua/>.