

УДК 354.131.1:332.1(043.3)

Іванова Т.В.,

проректор з науково-педагогічної роботи

Академії муніципального управління

д.держ.упр., професор

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК УМОВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ

Анотація. Сформульовано базові положення теорії державного управління еколого-економічною безпекою держави та її регіонів. Розроблено методологічні принципи реалізації цільової екологічної функції держави з охорони, відтворення та оздоровлення навколишнього природного середовища. Обґрунтовано теоретичні підходи до формування механізмів забезпечення еколого-економічної безпеки. Визначено склад механізмів управління забезпеченням еколого-економічної безпеки держави та її регіонів. Сформульовано інструменти реалізації державної еколого-економічної рентабельної політики. Визначено методичні підходи до визначення рівня еколого-економічної безпеки регіонів. Визначено напрями розвитку державної системи управління природоохоронною діяльністю на регіональному рівні. Розроблено прикладний інструментарій здійснення державної політики забезпечення еколого-економічної безпеки регіонів.

Ключові слова: державне управління, еколого-економічна безпека, державна еколого-економічна політика, навколишнє природне середовище.

Аннотация. Сформулированы основные положения теории государственного управления эколого-экономической безопасностью государства и ее регионов. Разработаны методологические принципы реализации целевой экологической функции государства по охране, воспроизводству и оздоровления окружающей природной среды. Обоснованы теоретические подходы к формированию механизмов обеспечения эколого-экономической безопасности. Определен состав механизмов управления обеспечением эколого-экономической безопасности государства и его регионов.

Сформулированы инструменты реализации государственной эколого-экономической рентабельной политики. Определены методические подходы к определению уровня эколого-экономической безопасности регионов. Определены направления развития государственной системы управления природоохранной деятельностью на региональном уровне. Разработан прикладной инструментарий осуществления государственной политики обеспечения эколого-экономической безопасности регионов.

Ключевые слова: государственное управление, эколого-экономическая безопасность, государственная эколого-экономическая политика, окружающая природная среда.

Summary. Analysis of a role of ecological security within the context of national security in Ukraine the attempt of defying the content and specific features of the processes of its ensuring was undertaken in the thesis. Having reviewed the current state of ecological security in the country as an non-direct estimation of the efficiency of the system of state management in ecological sphere it was regarded its potential, specificity of elaboration of the state policy in ecological security which followed by necessity of searching the potential of the operating mechanisms of state management for ensuring of secure development of the country. The model of the strategy of ecological security was proposed in the thesis which will assist to solve a complex of problems in this sphere.

Keywords: state management, environmental and economic security, national environmental-economic policy, environment.

Постановка проблеми. Аналіз праць вітчизняних фахівців, у яких розглядаються різноманітні питання екологічної безпеки, переконує в тому, що ще недостатньо розробленими залишається питання науково-методологічного забезпечення формування та розвитку системи еколого-економічної безпеки держави та її регіонів, а також процесів, що в ній відбуваються. Саме це й зумовило вибір даної теми дослідження.

Метою даної статті є висвітлення державно-управлінських аспектів забезпечення еколого-економічної безпеки як умови сталого розвитку

України.

Аналіз наукового доробку. Проблеми державного управління екологічною сферою досліджували В. Бакуменко, П. Гаман, Н. Дацій, О. Лазор, О. Мордвінов, Я. Радиш, В. Сиченко, О. Шевченко. Питання формування державної політики у природоохоронній сфері, спрямованої на досягнення та підтримання стану екологічної безпеки, екологічної політики в контексті державотворення, досліджували Г. Бачинський, С. Васюта, Г. Добров, М. Кисельов, Н. Маєвська, О. Стегній та інші. Значний внесок у вирішення даної проблеми зроблено зарубіжними науковцями Д. Беллом, В. Беренсом, Ю. Климовим, А. Коротковим, М. Моїсеєвим, А. Ніколасом, Д. Робертсоном, В. Соколовим, А. Тимошенко, І. Фроловим, В. Хесле, О. Яніцьким, та ін.

Виклад основного матеріалу.

Наведене концептуальне бачення нового вирішення наукової проблеми обґрунтування теоретико-методологічних засад та науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення державного управління еколого-економічною безпекою держави та її регіонів як умови сталого розвитку України.

Встановлено, що навколишнє природне середовище виступає одним із найважливіших факторів, що формують потреби й інтереси суспільства. У процесі активного освоєння об'єктів природи задовольняються різноманітні потреби людини. Основне протиріччя у розвитку суспільства проявляється як протиріччя між необмеженими потребами людини і обмеженими ресурсами, перш за все природними. Виходячи з цього визначено, що екологізація потреб повинна усунути деформовану систему цінностей і орієнтувати їх на урахування самовідновлюваної здатності природи, сумісності з нею.

Проаналізовано сукупність елементів еколого-економічної безпеки: об'єкт безпеки, суб'єкт безпеки, загроза, чутливість до небезпеки, критерії та показники безпеки, порогові значення; через названі категорії здійснено загальнометодологічний підхід до визначення змісту поняття «еколого-економічна безпека». Визначено, що еколого-економічна безпека є поєднанням економічних, політичних та екологічних умов та факторів, які забезпечують стійкий і ефективний соціально-економічний розвиток суспільства, спрямований на поліпшення якості життя людей і збереження навколишнього природного середовища. В ході дослідження встановлено необхідність подальшого вдосконалення концептуального розуміння феномена «еколого- економічна безпека» через потреби та інтереси оскільки екологічна безпека є таким станом навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Сформовано й обґрунтовано підхід до дослідження еколого-економічної безпеки, який спирається на еколого-економічні потреби, інтереси та виходить з того, що темпи, структура і культура споживання формуються з урахуванням екологічної ситуації, яка має природний чи техногенний характер та супроводжується певними обмеженнями. Найбільш істотний вплив на зменшення навантаження на природу чинить структура споживання, оскільки задоволення потреб є багатоваріантним. Навантаження на природу істотно можна знизити, відмовившись від виробництва продукції, яка не є, дійсно, необхідною для суспільства (престижні речі, військова продукція тощо). Існування еколого-орієнтованих економічних інтересів доводить наявність еколого-економічних потреб, у тому числі в потребі в еколого-економічній безпеці.

Виходячи з необхідності покращення екологічної ситуації в Україні, визначено цільові установки на короткострокову і середньострокову

перспективу у сфері забезпечення екологічної безпеки України, а саме: підтримка життєзабезпечувальних функцій природних екосистем біосфери; оздоровлення середовища проживання і зниження ризику надзвичайних ситуацій; раціональне використання ресурсів. Відповідно до вищеназваних цільових установок сформульовано завдання забезпечення еколого-економічної безпеки на найближчу перспективу. Головними оперативними завданнями з трьома стратегічними напрямками в умовах дефіциту фінансового забезпечення охорони та відновлення навколишнього середовища є наступні: збереження і підтримка системи спеціально уповноважених державних органів у сфері екологічного управління, перш за все, кадрового складу цих органів; реальна оптимізація плати за забруднення навколишнього середовища, використання природних ресурсів; посилення заходів щодо забезпечення цільового використання коштів, призначених на природоохоронні заходи; організація екологічної освіти осіб, які приймають рішення.

Встановлено, що в період економічних реформ і бурхливого індустріального розвитку відбулося різке погіршення якості природного довкілля, що змусило більшість держав, у тому числі й Україну, винести вирішення проблем екології на перший план. Визначено пріоритетним розробку й дослідження екологічної функції держави, реалізація якої сприяє гідному існуванню людини в екологічно сприятливому, придатному для життя середовищі і, зрештою, виживанню людства як біологічного виду. В ході дослідження вивчено функції та екологічні напрями діяльності різних держав, на підставі чого запропоноване авторське визначення екологічної функції сучасної держави це – напрям діяльності держави з охорони, відтворення та оздоровлення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, що входять у власність держави, юридичних та

фізичних осіб, забезпечення екологічної безпеки, охорони і захисту екологічних прав фізичних і юридичних осіб.

Розглянуто екологічну функцію держави з позицій національної безпеки і зроблено висновок, що при оцінці її сучасного стану та перспектив необхідно досліджувати повний спектр загроз для стабільного розвитку українського суспільства. У цьому контексті коректно і доцільно деякі загрози економічної безпеки розглядати і як екологічні або як еколого-економічні. До таких загроз віднесено: криміналізацію економіки; низьку правову дисципліну; масове приховування доходів; злидні й бідність населення, зростання безробіття; ослаблення науково-технічного потенціалу країни тощо. За певних умов масштаб і стійкість дії цих чинників можуть призвести до погіршення екологічної ситуації.

Визначено необхідність врахування в моніторингу економічних загроз стану екологічної безпеки при одночасному обліку позитивності, негативності або нейтральності екологічного впливу макроекономічних заходів щодо зняття цих економічних загроз. Це призводить до того, що система загроз безпеки являє собою динамічну систему причинно-наслідкових зв'язків з великим числом контурів, зворотних зв'язків, наявність яких може значно посилювати результати реалізації якої-небудь конкретної загрози безпеки. Ця особливість яскраво проявляється на сучасному етапі розвитку держави, що характеризується наявністю великої кількості локальних загроз і швидко наростаючими кризовими ситуаціями внаслідок їх взаємодії.

Визначено головну мету забезпечення еколого-економічної безпеки, а саме – поліпшення стану навколишнього природного середовища і ослаблення впливу факторів забруднення навколишнього середовища на здоров'я населення, реалізація якої здійснюється шляхом вдосконалення системи державного управління охороною навколишнього середовища та

природокористуванням. Встановлено, що у забезпеченні еколого-економічної безпеки суспільства головна роль відводиться державі.

На основі проведеного дослідження запропоновано напрями діяльності органів виконавчої влади з метою забезпечення еколого-економічної безпеки території, а саме – виявлення загроз безпеки і факторів, здатних впливати на сталий розвиток території; організація спеціальних моніторингових досліджень, які припускають фактичне відстеження, аналіз і прогнозування важливих груп еколого-економічних показників-індикаторів; визначення порогових значень еколого-економічної безпеки і надання їм статусу схвалених або затверджених законодавчо; формування регіональної соціально-економічної політики з виділенням екологічних пріоритетів та інституційних перетворень з урахуванням дотримання порогових значень показників безпеки. Підвищення еколого-економічної безпеки території немислимо без відповідних зусиль державних органів. Роль останніх має зводитися до: здійснення державної підтримки регіонального розвитку через реалізацію комплексу державних програм; розміщення державних замовлень на поставку продукції підприємствам регіону; паритетної участі у великих регіональних інвестиційних проектах; створення сприятливого загальнодержавного клімату для розвитку економіки території.

Встановлено, що сучасні системи податків у світі і в Україні зосереджені, перш за все, на стягуванні податків з прибутку, доданої вартості та ін. Плата за природокористування складає в кращому випадку кілька відсотків від дохідної частини бюджету. Тим самим певною мірою заохочується природоексплуатуюча діяльність. При збереженні загальної суми податків доцільною є різка зміна пропорцій на користь збільшення питомої ваги податків, пов'язаних з природокористуванням, перш за все плати за право користування природними ресурсами, “зелених податків”.

Як шлях вдосконалення системи екологічного оподаткування запропоновано ввести нові види спеціальних податків, а саме – податок на продукцію, вироблену з використанням екологічно небезпечних технологій і податок на продукцію, потенційно небезпечну в споживанні, зберіганні і утилізації. Спеціальні екологічні податки повинні встановлюватися на конкретні технології, види продукції, виробництво яких має бути обмежено, а також у тих випадках, коли утилізація відходів виробництва вимагає значних витрат. Разом з цим, податкові пільги повинні застосовуватися в якості позитивної мотивації для підприємств, які виробляють продукцію, що відповідає екологічним стандартам. Перехід у перспективі до системи оподаткування, що відповідає умовам і завданням сталого економічного розвитку всіх рівнів бюджетної системи України, є стратегічною лінією пропонуванних заходів щодо вдосконалення податкової системи.

Обґрунтовано необхідність застосування при розробці й реалізації стратегії державного управління еколого-економічною безпекою системи критеріїв та індикаторів (показників), які передбачають оцінювання екологічно-орієнтованого соціально-економічного розвитку, кількісне визначення рівня економічної та екологічної безпеки, ранжування її видів і встановлення мультиплікаційного ефекту. Комплекс показників слід розглядати у динаміці як загальну попередню схему, яка потребує постійних змін і доповнень. Зауважимо, що систему показників еколого-економічної безпеки на регіональному рівні формуємо з трьох блоків: “здатність економіки регіону до стійкого зростання” (основні показники – загальноекономічні, інвестиційні, фінансові); “забезпечення прийняттого рівня життя людини” (основні показники – рівень бідності і безробіття, якість життя, демографічні); “забезпечення екологічної безпеки” (основні показники – якісний стан навколишнього природного середовища,

використання природних ресурсів, ефективність проведення природоохоронних заходів та програм). Крім того, будь-який перелік показників з часом буде уточнюватися.

Проаналізовано стан атмосферного повітря, поверхневих та морських вод, земельних угідь, екологічну ситуацію в Україні, яку можна охарактеризувати як кризову. Забруднення довкілля досягло такого рівня, коли воно суттєво негативно впливає на здоров'я населення. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74 роки). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, зокрема його забрудненням підприємствами, головним чином, гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетичного сектора.

Показано, що основною причиною екологічної кризи є: тривале надання переваги розвитку сировинно-видобувних галузей; недосконалість правових та економічних механізмів захисту навколишнього природного середовища; недостатнє забезпечення дотримання законодавства з охорони навколишнього природного середовища; висока питома вага в структурі промисловості ресурсо- та енергомістких технологій; низький рівень екологічної свідомості суспільства; недостатнє інформування громадськості та ефективного громадського контролю за станом навколишнього природного середовища. Антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу та продовжує зростати. Ситуація, що склалася, потребує втручання на державному, регіональному і місцевому рівнях в усі сфери життєдіяльності суспільства — культури і духовності, освіти та інформування, політики, економіки, законодавства, охорони здоров'я.

Доведено, що управління еколого-економічною безпекою має здійснюватися, виходячи з наукової концепції безпечного розвитку, що передбачає формування напрямів структурних перетворень, які характеризуються економічною ефективністю; екологічною безпекою; соціальною справедливістю; сталим розвитком держави та регіонів. Вона має містити вдосконалення механізмів охорони природи, залучення нових наукомістких технологій, вироблення нових підходів природокористування та всебічного, глибокого вивчення всіх компонентів навколишнього середовища для того, щоб залишити майбутнім поколінням ресурси і придатне для життя місце існування. Вона має стати інструментом принципово нових еколого-економічних проектів і програм. Це передбачає істотну зміну пріоритетів і цілей для економіки держави та регіону, для її галузей і комплексів, що забезпечить сталий і безпечний розвиток держави та регіонів.

Визначено, що модель сталого розвитку України передбачає необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних завдань за умови збереження навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу з пріоритетом екологічної складової. На основі проведеного дослідження запропоновано наступні науково-прикладні рекомендації:

- необхідно розширити участь у міжнародних проектах з питань екологічної безпеки;
- на державному і регіональному рівнях повинні знайти більш широке застосування програми оздоровлення екології, приведення системи державних екологічних стандартів у відповідність з міжнародними вимогами і стандартизацією, тобто економічна та екологічна складові державної цільової програми повинні бути рівноцінними компонентами незалежно від її тривалості;

– визначено необхідність розвитку інформаційного базису регіональної екологічної політики, який полягає в різкому підвищенні якості, рівня й обсягу інформації, що використовується органами влади для прийняття управлінських рішень, а також у підвищенні рівня, системності й оперативності інформування населення з питань екології й використання природних ресурсів;

– на рівні регіону запропоноване створення інтегрованої інформаційно-аналітичної інформаційної системи органів управління, що включає: систему екологічного моніторингу (як відомчого, так і міжвідомчого); комплекс інформаційних систем кадастрів окремих видів природних ресурсів, що інтегруються в регіональний кадастр природних ресурсів; систему екологічної безпеки, що дозволяє прогнозувати й попереджати прояв надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру;

– встановлено, що система еколого-безпечного управління регіоном повинна діяти таким чином, щоб забезпечити його сталий розвиток, з цією метою розроблено науково-прикладний інструментарій, що містить регіональні програми розвитку взаємодії економічних, екологічних та соціальних чинників, комплекс заходів узгодження екологічних і господарських систем, еколого-економічні проекти розвитку економіки регіону, її галузей і під комплексів;

– встановлено, що невід’ємною умовою досягнення збалансованого розвитку є розробка системи безперервної, багатоступеневої освіти, на основі чого доведено необхідність введення екологічного складника до навчальних планів та програм вищих навчальних закладів, інститутів післядипломної освіти та підвищення кваліфікації кадрів.

Висновки. Встановлено, що навколишнє природне середовище виступає одним із найважливіших факторів, що формують потреби й

інтереси суспільства. Сформовано й обґрунтовано підхід до дослідження еколого-економічної безпеки, який спирається на еколого-економічні потреби та інтереси. Встановлено, що в період економічних реформ і бурхливого індустріального розвитку відбулося різке погіршення якості природного довкілля. За цих умов розглянуто екологічну функцію держави з позицій національної безпеки. Визначено головну мету забезпечення еколого-економічної безпеки. Обґрунтовано необхідність розробки й реалізації стратегії державного управління еколого-економічною безпекою. Доведено, що управління еколого-економічною безпекою має здійснюватися, виходячи з наукової концепції безпечного розвитку. Визначено, що модель сталого розвитку України передбачає необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних завдань за умови збереження навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу з пріоритетом екологічної складової.

Список використаних джерел:

1. Іванова Т. В. Державне управління сталим екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування: теорія, методологія, перспективні напрями // Т. В. Іванова / [монографія] – Донецьк: Юго-Восток, 2011. – 400 с.
2. Іванова Т. В. Екологічна безпека як складова системи державного регулювання природокористування / Т. В. Іванова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 1. – С. 104-107.
3. Іванова Т. В. Принципи державної політики екологічного та ресурсозберігаючого розвитку України в умовах глобалізації / Т. В. Іванова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 2. – С. 96-100.
4. Іванова Т. В. Екологозбалансовані макроекономічні заходи державної політики у сфері екологізації / Т. В. Іванова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 3. – С. 84-86.

Рецензент: доктор наук з державного управління, професор Бакуменко В.Д.