



RS Global
Journals

Scholarly Publisher
RS Global Sp. z O.O.
ISNI: 0000 0004 8495 2390

Dolna 17, Warsaw, Poland 00-773
Tel: +48 226 0 227 03
Email: editorial_office@rsglobal.pl

JOURNAL	International Journal of Innovative Technologies in Economy
p-ISSN	2412-8368
e-ISSN	2414-1305
PUBLISHER	RS Global Sp. z O.O., Poland
ARTICLE TITLE	КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ
AUTHOR(S)	Бульба Володимир Григорович, Бірюков Вадим Вікторович
ARTICLE INFO	Bulba V. H., Biryukov V. V. (2021) Conceptual Principles of State Regulation of Formation and Preservation of Environmentally Safe Medium in Ukraine. International Journal of Innovative Technologies in Economy. 2(34). doi: 10.31435/rsglobal_ijite/30062021/7583
DOI	https://doi.org/10.31435/rsglobal_ijite/30062021/7583
RECEIVED	20 April 2021
ACCEPTED	28 May 2021
PUBLISHED	03 June 2021
LICENSE	 This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License .

© The author(s) 2021. This publication is an open access article.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Булба Володимир Григорович, д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Україна, м. Харків, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5352-0574>

Бірюков Вадим Вікторович, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Україна, м. Харків, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5221-4906>

DOI: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ijite/30062021/7583

ARTICLE INFO

Received 20 April 2021

Accepted 28 May 2021

Published 03 June 2021

KEYWORDS

environmental policy,
national security,
environmental security, state
regulation of environmentally
safe environment formation
and preservation,
environmental supervision
(monitoring).

ABSTRACT

The article has substantiated regulation peculiarities of ecologically safe environment formation and preservation. The dependence of its effectiveness on the institutional and regulatory support of measures for maintaining the current state of the environment and preserving the natural resource potential of Ukraine has been determined. The essence of the Sustainable Development Goals "Ukraine-2030", which determine the priorities of achieving economic, social and environmental development of the country, has been clarified. It has been established that at this stage in the system of environmental management there is a discrepancy between the new tasks and the old structure, not meant for performing such tasks. Conceptual regulation bases of ecologically safe environment formation and preservation as one of social stability and economic development factors have been defined.

Citation: Bulba V. H., Biryukov V. V. (2021) Conceptual Principles of State Regulation of Formation and Preservation of Environmentally Safe Medium in Ukraine. *International Journal of Innovative Technologies in Economy*. 2(34). doi: 10.31435/rsglobal_ijite/30062021/7583

Copyright: © 2021 Bulba V. H., Biryukov V. V. This is an open-access article distributed under the terms of the **Creative Commons Attribution License (CC BY)**. The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) or licensor are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.

Вступ. Екологічна безпека є одним із пріоритетів у визначенні мети та завдань соціально-економічної політики сучасної держави. Така методологічна позиція задекларована як в національному законодавстві, так і в нормативних документах, що регулюють принципи та підходи реалізації стратегії державної екологічної політики й національної безпеки. Умовами прогресивного розвитку в галузі господарювання завжди є безпека та відповідальність. Обов'язковою умовою розвитку стає змістове визначення, що робити і що необхідно досягти. Запорукою досягнення належного рівня екологічної безпеки має стати здатність природоохоронної системи країни своєчасно й ефективно реагувати на виклики сучасності, пов'язані як із зовнішніми, так і з внутрішніми ризиками та загрозами в екологічній сфері.

Мета статті – здійснити спробу наукового обґрунтування державного регулювання формування й збереження екологічно безпечного середовища.

Матеріали та методи. Питанням державного управління у сфері екології та вирішенню проблеми створення комфортного середовища для життя і діяльності людей присвятили свої

праці В. Андронов, Ю. Боковикова, С. Домбровська, Л. Ємец, В. Ковальчук, Т. Козаченко, О. Колєнов, О. Олєфіренко, А. Омаров, П. Фєсянов та ін. Але важливість напрямку дослідження та значимість його результатів у науковому і практичному аспектах спонукає продовжувати розробку даної проблеми.

Отримані результати. З огляду на результати аналізу стану природно-ресурсного потенціалу та результативності нормативно-правового забезпечення державного регулювання екологічної безпеки для досягнення цілей сталого розвитку слід зазначити, що за часи незалежності України внаслідок поступових адміністративних змін у країні сформувалася поліцентрична система відповідних державних органів. Трансформація торкнулася структури, завдань та функцій органів державної влади, відбувся перерозподіл компетенції, а переважна більшість відповідних контролюючих органів отримали нові повноваження. Наразі триває процес уточнення й розмежування прав та обов'язків відповідальних за екологію установ та перегляд всієї системи інституційного забезпечення у даній сфері. Наслідком реалізації такого сценарію має стати внесення змін до природоохоронного законодавства України.

Слід наголосити, що в науковій літературі цілком справедливо наголошувалося на тому, що система органів державного контролю у сфері охорони довкілля характеризується необґрунтованим дублюванням повноважень, відсутністю чіткого розмежування підконтрольних об'єктів між відповідними контролюючими органами тощо [1]. Як зазначають А. Гетьман, М. Шульга і В. Попов, суттєвих організаційних змін зазнають відповідні органи державного контролю у процесі поетапного впровадження в Україні адміністративної реформи [2].

Сьогодні в Україні в системі державного управління відбувається посилення ролі функцій, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки. Така позиція базується на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству, і визначає спрямованість на становлення і розвиток природоохоронної діяльності, розробку та прийняття нормативно-правових документів з метою наближення національного законодавства до європейського, здійснення контролю за діями органів влади через громадські ради, ухвалення та реалізації державних рішень при проведенні заходів екологічного нагляду (контролю) за нерациональним використанням природних ресурсів.

Розуміння того, як держава повинна забезпечувати екологічну безпеку, має певні відмінності. Але зазначений напрям державної політики та механізми її забезпечення, форми, методи і засоби реалізації у практиці суспільних відносин наразі не мають завершеного характеру й потребують їх вирішення на новому якісному рівні. Враховуючи різні погляди та думки про управлінські функції у природоохоронній системі та спираючись на наукові праці вітчизняних вчених, можна зробити висновок про існування мотивації в постійному пошуку найбільш ефективної моделі управління у зазначеній сфері. Така модель повинна мати науково обґрунтовану конструкцію системи державного управління формуванням і збереженням екологічно безпечного середовища та, з огляду на принципи, напрямки, завдання діяльності органів управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, бути спроможною, у разі її використання, попереджати й мінімізувати загрози національній безпеці, а відтак сприяти інтеграції у кращі світові системи екологічної безпеки.

Слід зазначити, що науково-експертне середовище та громадські організації України вносять свої пропозиції щодо забезпечення екологічної безпеки й обговорюють питання реформування екологічного нагляду (контролю), крім того, ведуться дискусії, як протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам та мінімізувати корупційні ризики в системі природоохоронної діяльності. Це обумовлено відсутністю цілісної сучасної концепції державного управління екологічною безпекою та системи стратегічного планування.

Дане питання знайшло своє відображення в Стратегії національної безпеки України, де, зокрема, наголошено: «Дедалі більше людей відчують наслідки зміни клімату та зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище. Збільшуються кількість та масштаби надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Виснажується екосфера, зростає споживання невідновлюваних ресурсів» [3]. У цьому документі наголошується, що завдання охорони природи мають бути реалізовані за такими напрямками: забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, захист особи, суспільства та держави від правопорушень, зокрема корупційних, забезпечення відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди шляхом розроблення

документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації, екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату.

Отже, державна політика охорони природи розглядається як невід’ємна складова стратегії національної безпеки України. Тому формування концептуального бачення і відповідно наукового обґрунтування принципів і підходів до реалізації державної політики природоохоронного напрямку, забезпечення екологічної безпеки та вирішення глобальних проблем сьогодення потребують розробки відповідних заходів. Формою реалізації такого підходу може бути підготовка концепції державного управління формуванням і збереженням екологічно безпечного середовища і, на її основі, створення нормативно-правового, інституційного, структурно-організаційного, фінансового середовища для збереження та розумного використання природного потенціалу країни. Сьогодні державою визначено, що національним стратегічним напрямком є перехід до сталого розвитку та формування умов для інтеграції в міжнародні безпекові системи. Україна має на меті запровадження такої моделі розвитку природоохоронного управління, де економічний, соціальний, екологічний напрямки не конкурували б між собою щодо пріоритетності, а об’єднувались однією метою щодо досягнення екологічно збалансованого господарювання та захисту довкілля в системі національної безпеки.

З метою визначення наукових підходів до розробки та обґрунтування концептуальних засад публічного управління створенням безпечного в екологічному плані середовища доцільно з’ясувати зміст основних термінів і понять.

Так, в «Енциклопедії державного управління» поняття «концепція» визначено як сукупність наукових поглядів, формування змісту та напрямку розвитку можливих процесів з реалізації державних політик для досягнення стратегічних цілей шляхом прийняття управлінських рішень з обґрунтуванням необхідності вирішення конкретних завдань. Тлумачення поняття «концептуальні засади» у свою чергу розглядається як науково-філософське бачення в розумінні процесів, які були започатковані раніше, але не реалізувалися або реалізувалися неповністю, видозмінюються сьогодні та будуть доповнюватись пізніше, але на певному відрізку часу, і є найактуальнішими [4].

У цьому контексті слід погодитися з А. Омаровим, який, спираючись на концепції теорії систем, наголошує, що основну увагу має бути приділено фінансово-економічному, організаційному та інформаційному механізму здійснення державної політики забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, він зазначає, що екологічна безпека – це, вочевидь, складова національної безпеки, що забезпечує захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства, довкілля та держави від реальних або потенційних загроз, що створюються антропогенними чи природними чинниками стосовно навколишнього середовища. Розроблення державної політики забезпечення екологічної безпеки – це шлях до вирішення екологічних та техногенних проблем та запобігання їм [5].

На думку Ю. Сфімова, екологічна безпека є складовою національної безпеки. Формування екологічної політики полягає в розробці відповідних напрямків дій для вирішення виявленої проблеми. Рішення щодо складових екологічної політики (наприклад, щодо питань хімічної безпеки) також можуть зосереджуватися на технічних питаннях, зрозумілих лише тим, хто тісно пов’язаний із конкретною політикою чи програмою. Звісно, загальний характер розробки політики та етапи, якими рухається більшість екологічних політик, є більш зрозумілими [6].

Керуючись висновками науковців (М. Хілько, А. Качинський, М. Реймерс) щодо сутності поняття «екологічна безпека» й дотримуючись зазначеного вектора, В. В. Бірюков визначає забезпечення екологічної безпеки як процес управління системою природоохоронного нагляду і контролю у сфері національної безпеки, за державними і недержавними інституціями, щодо додержання вимог природоохоронного законодавства для прогресивного розвитку держави і суспільства [7, с. 86].

З огляду на представлений методологічний підхід та враховуючи напрацювання щодо регулювання суспільних відносин в екологічній сфері, пропонуємо таке визначення поняття «концептуальні засади державного регулювання в забезпеченні екологічної безпеки»: це процес взаємодії суб’єктів управління з органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, які формують систему екологічного моніторингу та на його основі надають рекомендації щодо запобігання (мінімізації) загроз і ризиків у природоохоронній галузі для прийняття і реалізації управлінських рішень у системі національної безпеки.

Окремо зазначимо, що на даний час у жодному нормативно-правовому документі, який регулює умови розвитку екологічної політики в Україні, не передбачено використання концепту «концепція управління екологічною безпекою». Тому пропонуємо визначати його як «концепція управління екологічною безпекою» для подальшого уточнення, деталізації та поглиблення пізнання найбільш небезпечних зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці у сфері захисту довкілля та природних ресурсів.

Актуальність розроблення даної концепції полягає у трансформації діючих і створенні нових організаційних структур управління, спроможних ефективно функціонувати та забезпечувати економічний розвиток в умовах ринкового середовища під час екологізації всіх сфер суспільного життя, що пов'язано з тенденцією і характером змін загроз та виникненням ризиків в екологічній сфері, зокрема техногенного походження. це свідчить про зміщення пріоритету економічного розвитку держави як у бік нарощування промислового виробництва, так і нераціонального використання природних ресурсів і недостатнього врахування в національному законодавстві вимог щодо взаємовідповідальних стосунків між основними суб'єктами природоохоронних відносин – громадянами, суспільством, державою, владою, бізнесом.

Результат такого ставлення до навколишнього природного середовища та природи у галузях промисловості, сільського господарства, енергетичній сфері призведе до незворотної деградації довкілля з одночасним зростанням ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, насамперед техногенного характеру. Важливим чинником забезпечення стабільного розвитку країни має бути встановлення довгострокових зобов'язань між суб'єктами господарювання, державою та суспільством, які базуються на принципах відповідальності всіх і кожного.

На основі існуючого розуміння важливості екології для досягнення цілей сталого розвитку та створення необхідних умов для безпечного розвитку суспільства, сформулюємо власне розуміння місії та структури можливої концепції управління екологічною безпекою.

До керівних принципів, які мають стати фундаментальною основою концепції управління екологічною безпекою, слід віднести:

а) *верховенство права*. Дотримуватись публічності та прозорості при обговоренні, прийнятті законів у сфері захисту довкілля та природних ресурсів і надання можливості суспільного контролю щодо їх виконання. Підвищення довіри громадян до органів державної влади шляхом рівності та відповідальності перед законом усіх учасників природоохоронної діяльності, а також інституцій, які задіяні в реалізації державної екологічної політики. Врахування розвитку соціальних мереж щодо їх використання в разі правопорушень природоохоронного законодавства і бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які не реагують на правопорушення в екологічній сфері, та забезпечення можливості захисту судом конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції України [8] як документа найвищої юридичної сили;

б) *належне врядування*. Забезпечити належне дотримання органами державної влади на національному і регіональному рівні, органами місцевого самоврядування – на місцевому рівні принципу публічності й відкритості використання природно-ресурсного потенціалу та запровадити контроль і підзвітність РНБО щодо усунення системних правопорушень в екологічній сфері, які несуть загрози та ризики національній безпеці держави. Їх вивчення та аналіз слід доручити Департаменту національної безпеки та оборони Офісу Президента з подальшим інформуванням керівництва держави щодо їх усунення. Запровадження збалансованості в соціальному, економічному, екологічному розвитку шляхом переходу до суспільної системи управління екологічною безпекою та реалізації державної екологічної політики за участю всіх зацікавлених сторін на всіх рівнях влади;

в) *соціальне партнерство*. Залучення бізнесу до формування та реалізації державної екологічної політики на всіх рівнях на правах соціального діалогу та партнерства. Запровадження корпоративної соціальної відповідальності та державно-приватного партнерства щодо виконання загально взятих на себе зобов'язань як державою, так і бізнесом із захисту довкілля та раціонального використання природних ресурсів, посилення співпраці з міжнародними організаціями для залучення інвестицій у природоохоронну сферу;

г) *громадський контроль*. Забезпечувати участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень та здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання. Запроваджувати належні процедури для інформування, консультацій населення про стан

навколишнього природного середовища, використання інформаційних важелів для формування у міжнародної спільноти позитивного іміджу України та її громадян.

Місією такої концепції є розробка основних положень, напрямків, завдань і механізмів для здійснення функцій управління екологічною безпекою у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування для захисту національних інтересів громадян, суспільства, держави, влади та бізнесу.

Здатність держави, влади, суспільства і громадян своєчасно давати ефективні відповіді на виклики часу, конструктивно взаємодіяти заради встановлення порядку в природоохоронній сфері, що перетинається з соціальною та економічною сферами, які за своєю природою різняться, але по суті є партнерами в досягненні спільної мети щодо забезпечення екологічної безпеки, є дуже важливою. З огляду на це визначимо ключові напрямки вдосконалення існуючої системи управління:

а) *напрямок розвитку*. Становлення конструктивних, солідарних, взаємовідповідальних відносин між основними суб'єктами природоохоронних відносин – громадянами, суспільством, державою, владою, бізнесом, гарантування базового рівня екологічної безпеки за її основними складниками, забезпечення сталого розвитку країни, проведення структурних реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях, забезпечення економічного зростання на умовах раціонального використання природних ресурсів та запровадження екологічно безпечних технологій, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності та практичних підходів до формування та реалізації державного управління у сфері екологічної безпеки;

б) *напрямок безпеки*. Гарантує належне забезпечення безпеки держави шляхом створення системи прогнозування, запобігання та оперативного реагування у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного і природно-техногенного походження, забезпечення захисту кордонів, забезпечення екологічного супроводу в секторі безпеки та оборони, впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Пріоритетом є безпека життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної системи охорони об'єктів підвищеної небезпеки;

в) *напрямок взаємодії*. Передбачає досягнення поставлених цілей і реалізацію державної екологічної політики через взаємообумовлений процес щодо прийняття екологічних рішень без будь-якого тиску з боку жодного із суб'єктів партнерства. Органи державної влади, відповідальні за забезпечення екологічної безпеки, розробляють природоохоронні заходи, формулюють їх у вигляді замовлення на залучення бізнесу до захисту довкілля та гарантують громадянському суспільству можливість брати участь у процесі вибору більш ефективних варіантів рішення екологічних проблем;

г) *напрямок відповідальності*. Полягає в гарантуванні конституційного права людини і громадянина на безпечне довкілля та безпеку життєдіяльності населення шляхом зобов'язання забруднювачів платити за шкоду, яку вони завдають здоров'ю людини та довкіллю, плата має бути адекватною заподіяній суспільству шкоді. Забезпечити цільове спрямування відшкодування на відновлення екосистем та охорону здоров'я населення з урахуванням надходження коштів до місцевих бюджетів з дієвим контролем їх використання згідно з децентралізацією влади.

У цьому контексті розглянемо реалізацію пріоритетних напрямків, які взаємопов'язані між собою з принципами управління екологічною безпекою, що зумовлює визначення нових завдань з урахуванням вимог сучасності, а саме:

а) досягнення максимальної ефективності державного управління в природоохоронній сфері, захист екологічних інтересів у системі національної безпеки, реалізація державної екологічної політики, збереження та розвиток природно-ресурсного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку, створення системи аналізу загроз та ризиків шляхом прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних чинників, та їх усунення;

б) забезпечення органами природоохоронного інспектування та органами державного нагляду (контролю) в екологічній сфері додержання вимог екологічного законодавства всіма учасниками природоохоронної діяльності, здійснення першочергових заходів для стабілізації стану, створення автоматизованої системи оцінки забезпечення екологічної безпеки, як головного чинника щодо стратегічного партнерства в системі колективної безпеки;

в) розмежування обов'язків, повноважень, функцій та відповідальності між центральними, регіональними та місцевими органами влади щодо захисту довкілля та використання природних ресурсів з урахуванням децентралізації влади та залучення бізнесу і громадянського суспільства до природоохоронної діяльності, що сприятиме наближенню національного екологічного законодавства до європейського, як основної умови для встановлення єдиної системи управління екологічною безпекою;

г) моніторинг довкілля громадським суспільством та інформування населення через засоби масової інформації про екологічний стан навколишнього природного середовища на відповідній території, в тому числі про стан об'єктів господарської та іншої діяльності щодо їх екологічної безпеки, забезпечення контролю за органами державної влади, органами місцевого самоврядування, які задіяні в реалізації державної екологічної політики в системі національної безпеки, що сприятиме ефективності екологічного управління для зниження рівня тінізації національної економіки та протидії корупції в природоохоронній сфері.

Реалізація мети і завдань Концепції через розробку відповідної Стратегії та відомчих програм дозволить у перспективі вийти на вирішення дуже важливих проблем у природоохоронній сфері та в забезпеченні раціонального використання природних ресурсів України. Очікуваними результатами від реалізації Концепції управління екологічною безпекою (КУЕБ) є:

- підвищення рівня екологічного нагляду (контролю), управління та відповідальності всіх суб'єктів природоохоронної діяльності;
- приведення чинних українських екологічних нормативів і стандартів у відповідність до європейських;
- розроблення нових екологічних вимог до раціонального використання та відновлення природних ресурсів у нових економічних умовах;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та уникнення дублювання функцій природоохоронного нагляду(контролю) в екологічній сфері;
- розроблення науково-методологічних основ регулювання та планування техногенно-екологічної безпеки в рамках єдиної державної системи запобігання аваріям, катастрофам та надзвичайним ситуаціям;
- забезпечення належного рівня екологічної безпеки.

Критерії, за якими можна визначити ступінь виконання завдань та досягнення поставленої мети (КУЕБ), визначено:

- поліпшення екологічного стану на всій території країни;
- раціональне використання природних ресурсів;
- перехід України до принципів сталого розвитку;
- збереження біорізноманіття;
- моделювання та прогнозування можливих загроз і ризиків в екологічній сфері;
- активізація участі громадського суспільства у формуванні та реалізації державної екологічної політики;
- міжнародне співробітництво за участю України у вирішенні глобальних питань щодо колективної безпеки.

Обговорення результатів. На основі наукового обґрунтування концептуальних засад державного регулювання забезпечення екологічної безпеки передбачається досягнення стратегічних цілей з урахуванням можливих змін у нормативно-правовому, інституційному та структурно-організаційному забезпеченні. Тому ми пропонуємо впровадити системний підхід щодо функцій управління в реалізації державної екологічної політики як складової національної безпеки України та шляхи його виконання на основі концептуальних положень.

Перше концептуальне положення полягає в тому, щоб органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мали не тільки бажання, а й можливості для прийняття якісних та ефективних управлінських рішень щодо забезпечення екологічної безпеки:

а) загрози та ризики, які існують у країні та ставлять під загрозу керованість суспільними процесами у сфері захисту довкілля та раціонального використання природних ресурсів актуалізують питання забезпечення всіх складових національної безпеки держави та її регіонів. Тому видається доцільним запропонувати Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки включити центральний орган виконавчої влади Державної екологічної інспекції України до складу сектора безпеки та оборони як державного

органу з відповідними функціями і повноваженнями із забезпечення національної безпеки або посилити відповідальність у системі управління природоохоронного нагляду (контролю) шляхом визначення відповідальної посадової особи за екологічну безпеку в керівному складі центрального та територіальних підрозділів Державної екологічної інспекції;

б) при формуванні та реалізації державної екологічної політики щодо гарантування ефективної реалізації концепції слід переглянути систему державного управління в екологічній сфері, де головними суб'єктами центральної виконавчої влади із забезпечення екологічної безпеки є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України і Державна екологічна інспекція України. Тому доцільно закріпити відповідним нормативно-правовим актом координацію діяльності та підзвітності останньої як органу державної влади з функціями нагляду (контролю) Кабінету Міністрів України в особі Голови Уряду, оскільки до основних повноважень Мінприроди входять функції дозвільно-ліцензійної діяльності;

в) у цивілізованому світі з розвинутою економікою найефективнішим інструментом забезпечення екологічної безпеки є моніторинг довкілля на національному рівні. Існуюча система базується на виконанні розподілених функцій між суб'єктами контролю і складається з підпорядкованих ним підсистем, де кожна підсистема на рівні окремих суб'єктів системи моніторингу має свою структурно-організаційну, науково-методичну та технічну бази та окреме підпорядкування. Тому перспективним видається визначення нормативно-правовим актом Державної екологічної інспекції України головним державним органом у зазначеній системі спостереження за змінами стану навколишнього природного середовища. А для забезпечення інтеграції екологічних рішень у галузеву політику, особливо в тих галузях, де існують найбільші труднощі в процесі обговорення взаємних поступок між екологічною та економічною складовою, актуальним є створення міжвідомчої комісії при Кабінеті Міністрів України з питань забезпечення екологічної безпеки.

г) беручи до уваги тенденцію зростання правопорушень і зловживань у природоохоронній сфері, на часі є затвердження нормативно-правовим документом статусу природоохоронного органу за Державною екологічною інспекцією України, що відповідає вимогам ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо державної охорони довкілля та природно-ресурсного потенціалу України та об'єктів, визначених відповідно до законодавства України [9].

Друге концептуальне положення визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування забезпечують механізм реалізації та управління екологічною безпекою з визначенням і систематизацією заходів, пов'язаних з мінімізацією загроз та ризиків у природоохоронній галузі, зокрема:

а) органи державного управління в системі забезпечення національної безпеки, з огляду на проблеми, які існують у природоохоронній сфері, мають посилити свій вплив на прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки шляхом визначення в Законі України «Про Національну безпеку України» терміна «Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату» як документа довгострокового планування, що визначає загрози та ризики національній безпеці України, пріоритети і напрями реалізації державної екологічної політики та вимагає комплексного (міжгалузевого) підходу до вирішення наявних проблем у природоохоронній сфері з метою збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів для соціально-економічного розвитку суспільства на основі їх неподільності та взаємозв'язку згідно з Указом Президента № 392/2020 від 14.09.2020 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»» (п. 66 Розділу V: Заключні положення) [3];

б) для забезпечення дієвого контролю за діяльністю природоохоронних органів. Тому доречним видається внесення змін у структуру апарату Ради національної безпеки і оборони України щодо відновлення служби з питань екологічної безпеки, що повністю відповідає вимогам пунктів 1, 18 ст. 106 Конституції України [8] та п. 4 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [10];

в) з метою залучення громадянського суспільства до нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в Україні, попередження корупції і тіньової економіки у сфері захисту довкілля та використання природних ресурсів необхідно запровадити

загальнодержавну інформаційно-аналітичну систему «Відкрите довкілля», схвалену Урядом 07.11.2018 р. [11];

г) важливим чинником у системі захисту довкілля та раціонального використання природних ресурсів у розвинених країнах (США, Велика Британія, Канада) є активізація позовної роботи природоохоронних органів та виявлення винних в екологічних злочинах, які нанесли або несуть загрозу національній безпеці держави. Але, на жаль, в Україні органи природоохоронного інспектування не наділені правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність та встановлювати винних в екологічних правопорушеннях. Тому для забезпечення колективної безпеки доцільним буде введення в дію норм Закону України «Про екологічну безпеку» та нормативно-правових і методичних документів підзаконного характеру.

Третє концептуальне положення визначає, що всі учасники природоохоронної діяльності повинні мати чіткі й зрозумілі права та обов'язки із забезпечення екологічної безпеки як на національному, так і регіональному та місцевому рівні щодо своїх повноважень:

а) з огляду на системні правопорушення в природоохоронній сфері нагальним є прийняття Закону України «Про державний екологічний контроль» та розробка методологічних документів, інструкцій, керівництв для трактування, включаючи урядові рішення, що дозволить чітко розподілити відповідні повноваження на всіх рівнях державної влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення екологічної безпеки;

б) враховуючи останні зміни в реформуванні територіального устрою України (Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р. № 807-ІХ) [12], де визначено, що межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району, їх територія та чисельність населення збільшились у декілька разів, доцільним буде закріплення нормативно-правовим документом відповідальної особи (або структурного відділу) за охорону навколишнього природного середовища у складі адміністративно-територіальної одиниці з повноваженнями, які б надавали право спільно з працівниками Держекоінспекції, інших державних органів брати участь у проведенні перевірок щодо додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;

в) реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні зумовлюють нагальну потребу в перегляді та визначенні чіткого механізму забезпечення екологічної безпеки на місцевому рівні. Керуючись п. 6 ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], де головним принципом є прозорість і відкритість, пропонуємо створити інститут «громадських екологічних інспекторів», які б мали право проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів та обирались місцевою ОТГ з погодженням профільного комітету обласної ради;

г) фундаментальною основою державної політики щодо децентралізації влади є передача повноважень, яка передбачає запровадження публічного адміністрування на рівні адміністративно-територіальних утворень та об'єднаних територіальних громад. Це зумовлює необхідність переглянути систему функціонування дозвільно-ліцензійної діяльності із забезпечення екологічної безпеки в частині правових та організаційних засад господарської діяльності. Крім того, це стосується екологізації функцій системи загального управління підприємствами із запровадженням міжнародних стандартів системи екологічного менеджменту, екологічного аудиту, а також досвіду екологічного інжинірингу, маркетингу, лізингу та оновлення виробничих процесів (технологічних систем) для поліпшення екологічних характеристик виробництва, модернізацію очисних споруд з економічним ефектом, екологічне оздоровлення прилеглої території, підвищення екологічної свідомості, кваліфікації персоналу, що є обов'язковою умовою поліпшення довкілля та здоров'я громадян.

Четверте концептуальне положення визначає, що система забезпечення екологічної безпеки суспільства, держави, людини передбачає своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних і потенційних загроз та ризиків національним інтересам держави, суспільству, громадянам, зокрема:

а) ефективне державне управління екологічною безпекою потребує врахування закономірностей та особливостей системи національної безпеки як системи, що формується з урахуванням багатьох чинників внутрішнього й зовнішнього спрямування. Запровадження системного аналізу потенційних загроз і ризиків стратегічним об'єктам оборонно-промислового комплексу та об'єктам з надприбутком, які пов'язані із значними витратами природних ресурсів, об'єктам, ідентифікованим як потенційно небезпечні або об'єкти підвищеної небезпеки та такі, що потребують особливого нагляду і контролю з боку держави у сфері екологічної безпеки, пропонується закріпити за Департаментом національної безпеки та оборони й Офісом Президента, що відповідає вимогам ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» [10]. Керівництво у сферах національної безпеки і оборони, відповідно до Конституції України, здійснює Президент України;

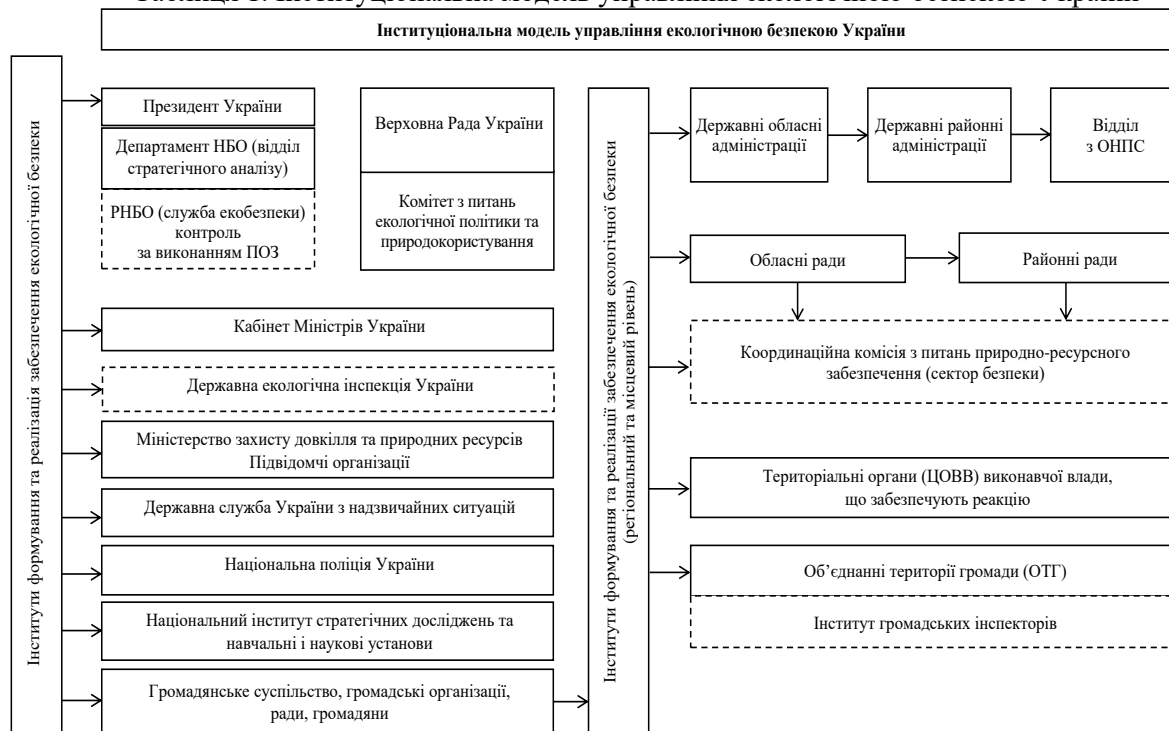
б) інтеграція України в європростір вимагає активної участі нашої держави в заходах із попередження та відвернення наслідків екологічних загроз регіональній безпеці, у зв'язку з чим важливим завданням державної регіональної політики у сфері захисту населення та господарських об'єктів від природно-техногенних загроз є забезпечення гарантованого рівня безпеки. Згідно зі ст. 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» [14] для опрацювання й комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України, за її рішенням у рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Тому видається, що створення міжвідомчої координаційної комісії (сектор безпеки) з питань природно-техногенних загроз та ризиків і природно-ресурсного забезпечення за участю представників громадянського суспільства при обласних радах нададуть можливість комплексного вирішення проблем у сфері захисту довкілля та природних ресурсів;

в) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» [15] видається необхідним включити до робочої групи зі стабілізації ситуації на Сході України представників Мінприроди та Державної екологічної інспекції, які займатимуться питаннями екологічної безпеки державних установ, що розташовані на території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження;

г) пріоритетом державної екологічної політики в забезпеченні екологічної безпеки має стати посилення міжнародного співробітництва із запровадження європейського досвіду класифікації сучасних діючих економічних інструментів, мета яких – забезпечення адекватного відшкодування втрат, нанесених у результаті небезпечної господарської та іншої діяльності навколишньому середовищу, за принципом «забруднювач платить», а саме: реформування методики щодо нарахування штрафу відповідно до його економічної суті як запобіжного інструмента у разі нераціонального використання природних ресурсів, де також будуть враховані витрати на запобігання та профілактику наслідків діяльності, які можуть бути визначені як потенційно небезпечні, та запровадження міжнародної практики застосування екологічного страхування за прикладом країн, де цей вид діяльності економічно мотивований.

Сучасним інструментом у досягненні позитивних рішень з питань захисту довкілля та раціонального використання, збереження й відтворення природних ресурсів виступає активна частина громадянського суспільства. Тому для вирішення проблем як зовнішнього, так і внутрішнього характеру в екологічній сфері пропонуємо об'єднати зусилля представників громадських організацій, науково-експертного середовища та бізнесу в одну національну громадську раду з питань забезпечення екологічної безпеки для обговорення й надання пропозицій органам державної влади на всіх рівнях (таблиця).

Таблиця 1. Інституціональна модель управління екологічною безпекою України



У сучасних економічних умовах основним питанням залишаються проблеми, пов'язані з фінансуванням природоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки. Для реалізації основних положень Концепції управління екологічною безпекою пропонуємо в природоохоронному, електроенергетичному, ядерно-енергетичному, вугільно-промисловому та торфодобувному комплексах Мінприроди запровадити державну програму «Безпечне довкілля» та підготувати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо впровадження механізму інвестування спільних державних екологічних проектів з бізнесом та міжнародними природоохоронними організаціями, які спрямовуватимуться на розв'язання питань, пов'язаних із глобальними й локальними проблемами на всіх рівнях в екологічній сфері.

Враховуючи, що однією із стратегічних цілей державної екологічної політики є забезпечення екологічно збалансованого природокористування, що визначено в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [16], та її матеріальне заохочення, яке ґрунтується на екологізації виробничої діяльності шляхом залучення пільгових позик та пільгового кредиту на розвиток ресурсозберігаючих технологій і стимулювання суб'єктів господарювання як державних, так і приватних щодо екологічної спрямованості розвитку виробництва. Але, на жаль, вони сьогодні постійно стикаються з економічними обмеженнями або, за наявності економічних ресурсів, з пріоритетністю їх вкладень не на користь екологічних пріоритетів. Тому ми пропонуємо розробку та прийняття нормативно-правового документа щодо підтримки всіма гілками влади пріоритетності завдання з реалізації природоохоронних заходів шляхом отримання пільгових позик та кредитів для впровадження еколого-орієнтованих методів господарювання та контролю з боку держави за їх використанням.

Висновки. Проаналізувавши основні теоретичні концепції, що визначають напрямок і розвиток взаємовідносин природоохоронної діяльності та системи національної безпеки, можемо визначити концептуальні засади регулювання формування та збереження екологічно безпечного середовища як одного з чинників соціальної стабільності та економічного розвитку України:

– оновлення нормативно-правового, інституційного, структурно-організаційного та фінансового забезпечення й запровадження сучасних механізмів екологічного управління на засадах захисту національних інтересів у сфері захисту довкілля та природокористування шляхом створення органів управління та контролю з окремих питань, що стосуються забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях;

– розвиток та становлення інституту громадянського суспільства як головного суб'єкта управління в галузі природокористування;

– впровадження концепції соціального партнерства органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад та суб'єктів господарювання з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища для громадян;

– ініціювання суб'єктами формування державної екологічної політики при залученні наукової, освітньої, експертної, управлінської, політичної та громадської спільноти до процесу адаптації українського природоохоронного законодавства до законодавства Європейського Союзу, що надасть можливість забезпечити розвиток усіх сфер суспільного життя країни.

REFERENCES

1. Ekolojične pravo Ukrajiny [Environmental law of Ukraine]. Akademičnyj kurs : pidručnyk / za zah. red. Ju. S. Šemšučenka. Kyjiv : Jurydyčna dumka, 2008. 720 s.
2. Het'man A. P., Šul'ha M. V., Popov V. K. ta in. Ekolojične pravo Ukrajiny [Environmental law of Ukraine]: pidručnyk / za red. A. P. Het'mana, M. V. Šul'hy. Xarkiv : Pravo, 2005. 382 s.
3. Pro rišennja Rady nacional'noji bezpeky i oborony Ukrajiny vid 14 veresnja 2020 roku «Pro Stratehiju nacional'noji bezpeky Ukrajiny» [On the National Security Strategy of Ukraine]: Ukaz Prezydenta vid 14.09.2020 r. # 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
4. Encyklopedija deržavnoho upravlinnja : u 8 t. / Nac. akad. derž. upr. pry Prezydentovi Ukrajiny ; nauk.-red. kol.: Ju. V. Kovbašuk (holova) ta in. – Kyjiv: NADU, 2011. T. 1: Teorija deržavnoho upravlinnja [Theory of public administration] / nauk.-red. kol.: V. M. Knjazjev (spivholova), I. V. Rozputenko (spivholova) ta in. S. 411.
5. Omarov A. E. Upravlins'ki mexanizmy deržavnoji polityky zabezpečennja ekolojičnoji bezpeky. [Management mechanisms of ensuring environmental safety state policy]. Teorija ta praktyka deržavnoho upravlinnja: elektron. nauk. faxove vyd. 2016. # 3 (54). S. 203.
6. Jefimov Ju. V. Formuvannja ekolojičnoji polityky v sučasnyx umovax. [Formation of ecological policy in modern conditions]. Deržavne budivnyctvo : elektron. nauk. faxove vyd. 2020. # 1. S. 2. URL: <http://db.kh.ua/index.php/db/issue/view/8>.
7. Birjukov V. V. Naukovi pidxody do vyvčennja mexanizmiv deržavnoho rehljuvannja v zabezpečenni ekolojičnoji bezpeky v Ukrajinі. [Scientific approaches to the study of state regulation mechanisms in ensuring environmental safety in Ukraine]. Teorija ta praktyka deržavnoho upravlinnja: elektron. nauk. faxove vyd. 2019. # 1 (64). S. 82–92.
8. Konstytucija Ukrajiny [Constitution of Ukraine] : Prynjata na pjatij sesiji Verxovnoji Rady Ukrajiny 28.06.1996 r. Kyjiv : Presa Ukrajiny, 1996. 80 s.
9. Pro oxoronu navkolyšn'oho pryrodnoho seredovyšča [On environmental protection]: Zakon Ukrajiny vid 16.10.2020 r. # 1264-XII, pidstava 124-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
10. Pro nacional'nu bezpeku Ukrajiny [On the national security of Ukraine]: Zakon Ukrajiny vid 21.06.2018 r. # 2469-VIII. Redakcija vid 23.04.2021 r., pidstava 1357-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
11. Pro sxvalennja Konceptiji stvorennya zahal'noderžavnoji avtomatyzovanoji systemy «Vidkryte dovkillja» [On approval of Concept for the national automated system "Open environment" creation]: rozporjadžennja Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 07.11.2018 r. # 825-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80#Text>.
12. Pro utvorennya ta likvidaciju rajoniv [On formation and winding-up of districts]: Postanova Verxovnoji Rady Ukrajiny vid 17.07.2020 r. # 807-IX. Vidomosti Verxovnoji Rady Ukrajiny. 2020. # 33. St. 235.
13. Pro dobrovil'ne objednannja terytorial'nyx hromad [On voluntary association of territorial communities]: Zakon Ukrajiny vid 05.02.2015 r. # 157-VIII. Redakcija vid 14.05.2020 r., pidstava 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
14. Pro Radu Nacional'noji bezpeky i oborony [About the National Security and Defense Council]: Zakon Ukrajiny vid 05.03.1998 r. # 183/98-VR. Redakcija vid 11.01.2019 r., pidstava 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Pro porjadok učasti central'nyx orhaniv vykonavčoji vlady u dijal'nosti mižnarodnyx orhanizacij, členom jakyx je Ukraina [On the procedure for participation of central executive bodies in the activities of international organizations where Ukraine is a member]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 13.09.2002 r. # 1371 Data onovlennja: 31.10.2020, pidstava 1000-2020-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1371-2002-%D0%BF#Text>.
16. Pro Osnovni zasady (stratehiju) deržavnoji ekolojičnoji polityky Ukrajiny na period do 2020 roku [About the Basic principles (strategy) of the state ecological policy of Ukraine for the period till 2020]: Zakon Ukrajiny vid 21.12.2010 r. # 2878-VI. Data onovlennja: 01.01.2020, pidstava 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.