

УДК 331:502

І. О. Драган,

д. держ. упр., с. н. с.,

ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"

## ІНСТИТУЦІЙНІ НАПРЯМИ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТРУКТУРНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

INSTITUTIONAL PRIORITIES OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN CONDITIONS OF  
STRUCTURAL TRANSFORMATIONS OF ECONOMY OF UKRAINE

*На основі узагальнення теоретичного доробку з досліджуваного питання визначено інституційні напрями управління екологічною безпекою у контексті забезпечення сталого розвитку, що враховують: формування ефективного інституційного середовища та упорядкування природо-ресурсних відносин; екологічно збалансована структурна перебудова економіки; урахування екологічної складової при прийнятті управлінських рішень щодо використання природо-ресурсного потенціалу; активізацію розвитку природно-ресурсного потенціалу економічного розвитку на інноваційних засадах "синьої" та "зеленої" економіки; забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для розвитку екологічно збалансованих виробництв.*

*On the basis of summarizing the theoretical works of the test questions defined institutional directions of the environmental security of the state in the context of sustainable development, taking into account: the formation of an effective institutional environment and nature resource ordering relations, environmentally balanced economic restructuring, taking into account the environmental component in making management decisions regarding the use of nature resource potential, activation of natural resources for economic development of innovative principles "blue" and "green" economy, providing a favorable investment climate for the development of environmentally sustainable production.*

*Ключові слова: екологічна безпека, економічний розвиток, інституційне середовище, природні ресурси, управління.*

*Key words: environmental security, economic development, institutional directions, natural resources, administration.*

### ВСТУП

На сучасному етапі суспільного розвитку все більшу роль як фактора стійкого розвитку суспільства та забезпечення конкурентоспроможності економіки відіграє якість довкілля. Проте в Україні стан справ із захистом навколишнього природного середовища, гарантуванням екологічної безпеки оцінюється як катастрофічний. У цьому є певна доля драматизації, але для запобігання дійсної трагедії держава та суспільство в цілому мають розпочати послідовні системні дії. Україна зазнає значних збитків унаслідок надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру. Викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел постійно зростають. Погіршують ситуацію забруднення агрохімікатами земель сільськогосподарського призначення. Пряму загрозу безпеці людини становлять радіоактивні відходи, відвали шахтних порід тощо. Екологічний стан більшості гірничодобувних регіонів України викликає занепокоєння.

Наявні екологічні деструктиви зумовлені саме другорядністю проблем природокористування в системі пріоритетів державної політики. Найбільш дестимулюючий вплив на динаміку залучення природних ресурсів у господарську діяльність та охорону навколишнього природного середовища справила невпорядкованість методичної бази оцінки ефективності господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, дуалістичний характер системи управління природними ресурсами, асиметричність системи фіскального регулювання.

Пошук виходу з такого становища триває. Проблеми ефективності використання природно-ресурсного потенціалу, природоохоронної діяльності та розвитку механізмів державного управління екологічною безпекою тривалий час розробляються в працях українських та зарубіжних вчених, зокрема: А. Аганбегяна, О. Алімова, О. Балацького, Д. Белла, В. Беренса, І. Бистрякова, Л. Горєва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Мінца, С. Міщенко, А. Ніколеса, П. Нестерова, К. Пап-

онова, Н. Пахомової, М. Реймерса, В. Сахаєва, А. Степаненка, М. Федоренка, А. Федорищевої, С. Хачатурова, В. Хесле, М. Хвесика, Є. Хлобистова, М. Чумаченка, Г. Шалабіна та ін.

Разом із тим, потребують уточнення підходи до управління екологічною безпекою держави, інституційні напрями її забезпечення.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних положень щодо визначення інституційних напрямів управління екологічною безпекою в умовах структурних трансформацій економіки України.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Перш за все, необхідно зазначити, що методологія розв'язання проблем екологічної безпеки тісно пов'язана із економічною безпекою. Це передбачає встановлення структурно-функціональних зв'язків між цими поняттями, а також визначення місця таких зв'язків у процесі гарантування екологічної безпеки.

Структурно-функціональна схема такого циклу може бути умовно представлена послідовністю, що включає "функціонування джерел екологічної безпеки — вплив чинників, що обумовлюють небезпеку — зміна стану соціоекосистеми — ставлення до наслідків і загроз — формування захисних стратегій поведінки та управління" [2]. Кінцевим призначенням процесу гарантування екологічної безпеки є екологічні, економічні та соціальні інтереси. Загальною метою процесу гарантування безпеки виступає досягнення максимально сприятливих показників здоров'я людини, а також високої якості навколишнього природного середовища.

Гарантування екологічної безпеки передбачає розроблення програми дій, спрямованої на реалізацію системного керуючого впливу на соціоекосистему для попередження загроз і захисту від небезпечних наслідків екологічного характеру. Попередження загроз і захисту від небезпечних наслідків екологічного характеру включає реалізацію системи заходів, спрямованих на усунення або обмеження дії факторів екологічного ризику, що призводить до його зниження до прийняттого рівня.

Попередження екологічної небезпеки враховує превентивну систему заходів, спрямованих на виключення або мінімізацію ймовірності появи та впливу потенційних і наявних факторів екологічного ризику з метою недопущення перевищення прийняттого рівня.

Захищеність об'єктів екологічної безпеки визначається тим, що відхилення актуальних пара-

метрів стану навколишнього природного середовища не перевищує допустимих меж. Допустимі межі актуальних параметрів встановлюються на якість компонентів навколишнього природного середовища (повітря, вода, ґрунт тощо) щодо здоров'я людини (санітарно-гігієнічні норми), стійкості природних екосистем (допустимі норми навантаження); а також нормативи відносно джерел екологічної небезпеки (виробничо-господарські нормативи), які визначають межі впливу факторів екологічної небезпеки.

Вірогіднісна сутність небезпеки проявляється в тому факті, що завжди існує мізерно мала, проте кінцева ймовірність реалізації критичного відхилення (катастрофічної події), що обумовлює неможливість досягнення абсолютної безпеки. Це пов'язано з наявністю випадкових факторів виникнення небезпеки, що не піддаються контролю. Тому забезпечити умови для гарантування абсолютної безпеки не представляється можливим. Можливим вбачається створення лише системних умов, за яких вплив визначених і випадкових факторів небезпеки обмежується до певного прийнятного рівня. Забезпечення екологічної безпеки є комплексним завданням у господарській діяльності. Зокрема, прояв загроз економічним інтересам, які тісно ув'язані з екологічними, доцільно розглядати за основними напрямками, які характеризуються власним змістом, принципами і способами реалізації, а також критеріями і показниками, порівняння яких у часі дає змогу здійснювати індикативний аналіз та прогнозувати подальший розвиток [2].

Реалізація основної мети процесу гарантування безпеки щодо покращення стану навколишнього природного середовища та зменшення впливу факторів забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення передбачає вдосконалення системи державного управління природокористуванням за такими напрямками: по-перше, реструктуризація господарського комплексу, виведення з експлуатації застарілих виробництв і устаткування, впровадження екологічно чистих технологій і виробництв; по-друге, розвиток нормативно-правової бази та економічного механізму регулювання у сфері природокористування; по-третє, вдосконалення системи екологічного моніторингу та інформаційного забезпечення; по-четверте, вдосконалення системи екологічного виховання та освіти; по-п'яте, розширення участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері екологічної безпеки.

Вивчення динаміки характеристик за кожним напрямом здійснюють на основі картування і статистичної звітності, узагальнюючих оцінок та індикаторів. При цьому алгоритм функціонально-

го аналізу [1] включає низку послідовних операцій, зокрема: визначення структури негативних наслідків; уточнення заходів, які вживалися щодо усунення зазначених негативних впливів; експертна оцінка їх ефективності або зіставлення поточних параметрів з пороговими значеннями, уточнення причин недостатньої результативності превентивних рішень; формування пропозицій щодо усунення виявлених негативних обставин і попередження можливих небезпек; визначення виконавців та термінів реалізації запропонованих заходів; оцінка загальних витрат щодо усунення або зниження негативних впливів.

Основні напрями діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки можуть зводитися до забезпечення найбільш адекватної трансформації еколого-економічних потреб країни в її еколого-економічні інтереси. При цьому необхідно визначити сфери відповідальності держави, бізнесу і громади.

Важливим напрямом гарантування екологічної безпеки є удосконалення методики роботи з факторами і загрозами, яка передбачає своєчасне їх виявлення факторів і мінімізацію збитків. Необхідно зазначити, що на забезпечення сталого розвитку території впливає комплекс чинників, зокрема: соціальних, економічних, політичних, психологічних, науково-технічних тощо. Загалом алгоритм гарантування екологічної безпеки певної території включає вісім блоків (рис. 1).

Відповідно до даної схеми можна виділити чотири стадії розрахунків, які взаємопов'язані, і кожна з них характеризується певними цілями дослідження і специфічним набором використовуваних методів і засобів.

На першій дослідницькій стадії визначається структура факторів негативного впливу за кожною зі складових екологічної безпеки, характеристика наявного стану єдиної екологічної системи території, а також складаються прогнози щодо майбутніх умов розвитку.

Друга стадія передбачає реалізацію науково обгрунтованого підходу до стратегічного планування системи заходів з екологічної безпеки території.

Третя стадія передбачає програмно-цільове планування. На цій стадії формуються варіанти програм природоохоронних заходів для реалізації



Рис. 1. Алгоритм гарантування екологічної безпеки території

стратегії екологічної безпеки території та визначається необхідний обсяг ресурсів її забезпечення.

При цьому необхідно зазначити, що реалізація другої та третьої стадій по суті передбачає формування системи взаємопов'язаних цілей і завдань гарантування екологічної безпеки. Розроблення відповідної стратегії має бути ув'язано з урахуванням основних напрямів соціально-економічного розвитку території.

На четвертій стадії конкретизуються результати розрахунків з обгрунтуванням системи заходів, здійснюється ув'язка у часі та за ресурсами цільових програм щодо забезпечення екологічної безпеки зі стратегією соціально-економічного розвитку території, з урахуванням розміщення виробничих комплексів. Завдання щодо реалізації заходів екологічної безпеки доводяться до конкретних виконавців. Реалізація даної стадії передбачає використання економіко-математичних моделей.

Формування стратегії екологічної безпеки передбачає урахування системи принципів. По-перше, принцип послідовного наближення до рівня абсолютної безпеки, що представляє виключення небезпеки антропогенного впливу на навколишнє природне середовище. Проте такий концепт на даному етапі суспільного розвитку може мати лише віртуальний сенс. Таке визнання неможливості абсолютної безпеки називається ненульовим ризиком. По-друге, принцип мінімального ризи-

ку, який має найбільшою мірою відповідати пріоритету екологічної безпеки серед інших суспільних благ, що потребує значних витрат. Концепція прийняттого ризику покликана визначити нижню допустиму межу безпеки і верхню межу ризику. По-третє, принцип державного управління екологічної безпеки. Практична діяльність держави щодо власної безпеки повинна стати одним з найважливіших складових елементів системи еколого-економічної безпеки. По-четверте, принцип дотримання соціально-екологічних пріоритетів над економічними, тобто вимоги екологічної безпеки повинні домінувати при прийнятті рішень щодо державного регулювання розміщення виробничих потужностей, визначення перспектив економічного зростання, величини держрезервів, необхідних для запобігання і ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій. По-п'яте, принцип інтегрованого урахування взаємовпливу еколого-економічних чинників (людського, природно-ресурсного з державним екологічним регулюванням), що передбачає також формування нового рівня екологічного мислення, перехід до парадигми сталого розвитку. По-шосте, принцип відповідальності, контролю та компенсації шкоди.

Гарантування екологічної безпеки враховує такі основні напрями перетворень, зокрема: формування ефективного інституціонального середовища та упорядкування природо-ресурсних відносин, у т. ч. щодо реалізації прав власності, запровадження корпоративних форм управління; екологічно збалансовану структурну перебудову економіки; урахування екологічної складової при прийнятті управлінських рішень щодо використання природо-ресурсного потенціалу; територіально-просторову покомпонентну та комплексну вартісну оцінку природних ресурсів; активізацію розвитку природно-ресурсного потенціалу економічного розвитку на інноваційних засадах "синьої" та "зеленої" економіки, що також передбачає розроблення дієвої системи субсидування екологічно збалансованого розвитку, припинення стимулювання секторів економіки, що забезпечує економічні досягнення за рахунок експлуатації природних ресурсів та отримання надприбутків через вилучення природної ренти; забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для розвитку екологічно збалансованих виробництв через механізм податкового й тарифно-митного регулювання; зміну експортної політики щодо скорочення експорту первинних природних ресурсів і збільшення продукції з високою часткою доданої вартості.

Головна роль щодо гарантування екологічної безпеки належить державі, яка реалізує таке завдання через активний вплив на параметри та інди-

катори функціонування, підтримання бажаного режиму і динамічних станів на основі розширення комплексу використовуваних засобів та інструментарію. Зазначений вплив включає ряд практичних заходів. Перш за все, це уточнення економічних інтересів і визначення пріоритетів у господарській діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки шляхом формулювання цілей і завдань, визначення засобів і заходів щодо їх реалізації, розроблення механізму гарантування безпеки, контроль і корегування економічної політики з урахуванням екологічних пріоритетів; постійний моніторинг щодо виявлення випадків відхилення фактичних параметрів від порогових значень, а також розробка заходів щодо виходу з зони небезпеки; організація роботи щодо попередження, а в разі необхідності — запобігання виявлених небезпек і загроз.

Необхідно зазначити, що передумовою екологічної безпеки держави є такий стан економічної системи, який дає їй можливість розширеного відтворення, забезпечення реальних економічних потреб суспільства на рівні не нижче критичної межі, гарантує економічну незалежність країни, дає змогу адекватно реагувати та протидіяти на прояви виникаючих небезпек і загроз.

Рівень екологічної безпеки впливає на основні складові якості життя. Зокрема, можна виділити три основні компоненти, аналіз яких необхідний при проведенні соціально-економічного обґрунтування необхідного рівня екологічної безпеки. По-перше, оцінка стану навколишнього середовища та здоров'я населення відповідної території, що включає наступні компоненти, які підлягають аналізу: територія і соціально-демографічні умови; вплив джерел забруднення на навколишнє природне середовище та здоров'я населення і динаміка зміни останніх внаслідок таких впливів; характеристика природоохоронних заходів, що реалізуються на відповідній території.

По-друге, визначення соціально-економічної ефективності планованих природоохоронних заходів, що включає аналіз впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище; аналіз передбачуваної соціально-економічної ефективності від реалізації природоохоронних заходів та прогноз соціально-економічних змін у результаті їх реалізації.

По-третє, оцінка планованих природоохоронних заходів та їх соціально-економічної ефективності. При цьому, в першу чергу, має бути розроблена система природоохоронних заходів, що знижують негативний вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я населення з наступною оцінкою соціально-економічної ефективності розроблених природоохоронних заходів, на основі

якої буде здійснюватися вибір та обґрунтування оптимального варіанта природоохоронних заходів, їх подальше проектування та реалізація.

Розв'язання завдання, пов'язаного з визначенням критерію оптимізації для соціально-економічного обґрунтування рівнів екологічної безпеки, дає змогу отримати кількісну оцінку прийняття рішень. Вибір критерію оптимальності здійснюється з урахуванням рівня взаємного впливу окремих критеріїв, урахування яких дає змогу визначити економічну ефективність природоохоронних заходів.

У процесі прийняття найбільш оптимального рішення для національного та регіонального рівнів екологічної безпеки необхідно варіювати одночасно всіма вхідними параметрами доти, поки цільова функція не сягне значення рівня екологічної безпеки або поки зменшення одного параметра не спричинить погіршення інших параметрів.

Гарантування екологічної безпеки території неможливо без відповідної організації діяльності територіальних органів влади. Об'єктами такої діяльності виступають, перш за все: виявлення загроз безпеки і факторів, здатних вплинути на сталий розвиток території; організація спеціальних моніторингових досліджень, які передбачають фактичне відстеження, аналіз і прогнозування важливих груп екологічних показників-індикаторів; визначення та нормативне закріплення порогових значень екологічної безпеки; формування регіональної соціально-економічної політики з виокремленням екологічних пріоритетів та інституційних перетворень з урахуванням дотримання порогових значень показників безпеки.

Підвищення екологічної безпеки регіону потребує відповідного забезпечення на загальнодержавному рівні, що передбачає: реалізацію державної підтримки регіонального розвитку через реалізацію комплексу державних програм; розміщення державних замовлень на постачання продукції суб'єктам господарювання регіону; паритетну участь у масштабних регіональних інвестиційних проєктах; створення інституціонального середовища для економічного розвитку регіонів.

### ВИСНОВОК

На основі проведеного аналізу встановлено, що покращення стану навколишнього природного середовища та зменшення впливу факторів забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення як основної мети екологічної безпеки реалізується шляхом вдосконалення системи державного управління природокористуванням щодо забезпечення ефективного впливу на параметри та індикатори функціонування, підтримання бажаного режиму і динамічних станів

на основі розширення комплексу використовуваних засобів та інструментарію гарантування екологічної безпеки.

Визначено, що гарантування екологічної безпеки України має враховувати такі основні напрями перетворень, зокрема: формування ефективного інституціонального середовища та упорядкування природоресурсних відносин, у т. ч. щодо реалізації прав власності, запровадження корпоративних форм управління; екологічно збалансовану структурну перебудову економіки; адекватний облік природо-ресурсного потенціалу в економічних показниках при прийнятті управлінських рішень, територіально-просторову покомпонентну та комплексну вартісну оцінку природних ресурсів; активізацію розвитку природно-ресурсного потенціалу економічного розвитку на інноваційних засадах "синьої" та "зеленої" економіки, що також передбачає розроблення дієвої системи субсидування екологічно збалансованого розвитку, припинення стимулювання секторів економіки, що забезпечують свої економічні досягнення за рахунок експлуатації природних ресурсів та отримання надприбутків через вилучення природної ренти; забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для розвитку еколого-збалансованих виробництв через механізм податкового й тарифно-митного регулювання; зміна експортної політики щодо скорочення експорту первинних природних ресурсів і збільшення продукції з високою часткою доданої вартості.

### Література:

1. Безпека регіонів України і стратегія її гарантування / Б.М. Данилишин, А.В. Степаненко, О.М. Ральчук та ін. / За редакцією д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина — К.: Наук. думка, 2008. — Т 1. — 392 с.
  2. Дорогунцов С. Государственное регулирование техногенно-экологической безопасности в регионах Украины / С. Дорогунцов, А. Федорищев // Экономика Украины. — 2002. — №4. — С. 79—77.
  3. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [колективна монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М.А. Хвесика. — К.: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку", 2012. — 400 с.
  4. Сталый розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього: [монографія] / [Хвесик М.А., Бистряков І.К., Левковська А.В., Пилипів В.В.]; за ред. акад. НААН України М.А. Хвесика. — К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. — 465 с.
- Стаття надійшла до редакції 07.03.2013 р.*