

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 321:351:352

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.3.15>

В. Г. Маргасова

д.е.н., професор,
професор кафедри економіки, обліку та оподаткування
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ВИМІР МОНІТОРИНГУ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМОГО ПІДХОДУ

У статті обґрунтовано важливість розробки системи комплексного моніторингу екологічної безпеки на основі аналізу існуючих ризиків з метою їх своєчасного запобігання, зниження або максимального усунення наслідків та подальшою розробкою управлінських рекомендацій. Мета статті полягає у розробці теоретичних засад формування системи моніторингу екологічної безпеки із врахуванням фактору територіального розвитку. Розглядаються основні положення державного управління екологічною безпекою в Україні та етапи формування системи екологічного моніторингу. Стверджується, що сучасна система державного управління екологічною безпекою в контексті реалізації заходів екологічного моніторингу знаходиться на етапі переформатування, що пов'язано із адміністративними перетвореннями, переосмисленням сутності, обсягу та ролі контролю екологічної безпеки у життєдіяльності суспільства та держави. Зазначено, що для забезпечення територіальної екологічної безпеки діяльність органів влади та управління має бути спрямована на виявлення та класифікацію факторів дестабілізації безпеки та контроль над ними, ідентифікацію загроз, розробку та реалізацію заходів щодо їх подолання. Визначено, що моніторинг екологічної безпеки території відрізняється від загальнодержавного тим, що його завдання та пріоритетні напрямки визначаються з урахуванням екологічних, економічних та соціальних особливостей конкретної території. Система моніторингу здатна вирішувати завдання, обумовлені станом екології та рівнем техногенних впливів окремої території із передачею інформації на обласний рівень. Обґрунтовано, що ефективне функціонування системи моніторингу екологічної безпеки сприяє визначенню чіткої сфери ризику, що в подальшому дає змогу розробити необхідні процедури та інструменти впливу з метою запобігання появі ризику екологічної безпеки або зниженню його негативного впливу на територіальне утворення. Сформовано систему моніторингу екологічної безпеки території, визначено основні цілі, завдання та пріоритети. Розроблено структуру алгоритму аналізу ризиків екологічної безпеки, обумовлених невизначеністю впливу факторів навколишнього середовища.

Ключові слова: екологія, екологічна безпека, моніторинг, регіон, ризики, територіальний розвиток.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення екологічної безпеки пов'язана з максимально можливим зниженням та попередженням негативного впливу діяльності господарюючих суб'єктів на довкілля, життя та здоров'я населення, з необхідністю ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків (тех-

ногенні аварії, розливи забруднюючих речовин у ході звичайного виробничого процесу, випадкових скидання або викиду). Управління екологічною безпекою потребує значних фінансових ресурсів, а бюджетний дефіцит, економія державних коштів та недостатня професійність відповідальних осіб достатньо часто

залишають зазначену проблему без належного розв'язання.

В умовах реформи децентралізації влади різноманіття та диверсифікованість нормативно-правових джерел та управлінських підходів до реалізації процесів екологічного моніторингу не завжди має позитивний результат для ефективної державної політики. На наш погляд, необхідна уніфікація підходів до проведення екологічного моніторингу із врахуванням засад територіального розвитку з метою зростання ступеню достовірності та сумісності даних та врахування ризикової компоненти. У майбутньому це має призвести до створення єдиної інформаційної системи екологічної безпеки. Отже, важливість комплексного моніторингу екологічної безпеки на основі аналізу існуючих ризиків з метою їх своєчасного запобігання, зниження або максимального усунення наслідків та подальшою розробкою управлінських рекомендацій стає актуальним питанням для системи державного управління.

Аналіз досліджень та публікацій. Теоретико-методологічні засади вивчення цієї багатоаспектної проблеми закладено у дослідженнях багатьох вітчизняних вчених (Герасимчук З. [1], Качинського А.[2], Лутковської С.[3], Радченко О. [4], Хвесика М. [5], Черчик Л. [6] та ін.), у роботах яких, як правило, виділяються такі основні рівні екологічної безпеки: міжнародний, національний, регіональний, галузевий, мікроекономічний, а також рівень сім'ї та особистості.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Територіальний рівень екологічної безпеки, на нашу думку, є в даний час одним з найбільш пріоритетних через те, що:

– соціально-економічний розвиток країни має враховувати регіональні аспекти;

– політика децентралізації влади передбачає виконання значної кількості соціально-економічних завдань на рівні регіону та територіальної громади, в тому числі у напрямку забезпечення національної безпеки.

Проте, на даний час розвитку науки державного управління територіальний вимір системи моніторингу екологічної безпеки є недостатньо дослідженим.

Мета статті полягає у розробці теоретичних засад формування системи моніторингу екологічної безпеки із врахуванням фактору розвитку території.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вперше у незалежній Україні питання екологічно-

го моніторингу на державному рівні було порушено у 1992 р., коли почалася розробка та впровадження єдиної державної системи екологічного моніторингу – СЕМ «Україна», юридичною основою якої став Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ухвалений 1991 р. (ст. 22). До реалізації цього проекту були долучені Національна Академія наук України та тодішнє Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Нормативно-правова підтримка системи моніторингу отримала свій розвиток у 1993 році затвердженням Кабінетом Міністрів України «Положення про державний моніторинг навколишнього середовища». Згідно з цими документами державний моніторинг навколишнього середовища – це система спостережень, збирання та оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробка науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [7]. На даний час державне управління в сфері екологічного моніторингу та розподіл функцій між органами державної влади виглядає наступним чином (таблиця 1).

Правове регулювання у сфері моніторингу навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до: положень Конституції України; законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про основи національної безпеки України», постанов Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» та від 20.02.2003 № 565-IV «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні».

Згідно існуючих нормативно-правових засад, підприємства, установи та організації незалежно від їх підпорядкування та форм власності, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього середовища, зобов'язані здійснювати екологічний контроль за виробничими процесами та станом промислових зон, збирати, зберігати та безоплатно надавати дані та/або узагальнену інформацію для її комплексного опрацювання, з цією метою між суб'єктами системи моніторингу та постачальником інформації укладається угода, яка підлягає реєстрації в Мінприроди або її органах на місцях [9].

Суб'єкти екологічного моніторингу в Україні

№ з/п	Орган державної влади	Функції в межах екологічного моніторингу
1	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	Здійснює спостереження за станом атмосферного повітря, поверхневих, підземних та морських вод, водних об'єктів у межах природоохоронних територій, ґрунтів різного призначення, у тому числі на природоохоронних територіях, ландшафтів, за джерелами промислових викидів та скидів, радіаційною та небезпечними природними явищами, зокрема геологічними процесами, повенями, паводками, сніговими лавинами, селями. Воно проводить державне еколого-геологічне картування території України з метою оцінки стану геологічного середовища та його змін під впливом господарської діяльності.
2	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Здійснює нагляд на територіях, підпорядкованих Адміністрації зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також в інших зонах радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.
3	Міністерство охорони здоров'я України	Проводить моніторингові дослідження у місцях проживання та відпочинку населення, зокрема на природних територіях курортів.
4	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Веде спостереження за станом ґрунтів сільськогосподарського використання, сільськогосподарських рослин та тварин, а також продуктів з них, поверхневих вод сільськогосподарського призначення.
5	Державне агентство лісових ресурсів України	Здійснює нагляд за станом ґрунтів земель лісового фонду, лісової рослинності, мисливської фауни та ін.
6	Державне агентство водних ресурсів України	Спостерігає за станом річок, водосховищ, каналів, зрошувальних систем та водойм у межах водогосподарських систем комплексного призначення, систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання, водойм у зонах впливу атомних електростанцій, поверхневих вод у прикордонних зонах та місцях їх інтенсивного виробничо-господарського використання зрошуваних та осушуваних земель, підтопленням сільських населених пунктів, прибережних зон водоймищ.
7	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	Проводить спостереження за станом ґрунтів та ландшафтів, ерозійними та іншими екзогенними процесами, просторовим забрудненням земель об'єктами промислового та сільськогосподарського виробництва, рослинного покриву земель, берегових ліній річок, морів, озер, водосховищ, лиманів, заток, гідротехнічних споруд.

Джерело: сформовано автором за [8]

Таким чином, сучасна система державного управління екологічною безпекою в контексті реалізації заходів екологічного моніторингу знаходиться на етапі переформатування, що пов'язано із адміністративними перетвореннями, переосмисленням сутності, обсягу та ролі контролю екологічної безпеки у життєдіяльності суспільства та держави. З огляду на тенденцію зовнішньої політики України щодо перспектив входження до Європейського Союзу, головним напрямом подальшого розвитку в державному управлінні екологічною безпекою має бути кореляція відповідних елементів екологічної політики із законодавством ЄС з урахуванням стратегічних завдань переходу до збалансованого соціально-економічного та екологічного сталого розвитку держави [9]. В процесі удосконалення підходів до проведення екологічного моніторингу необхідно прагнути гармонізації з показниками екологічного моніторингу європейської спільноти. Такий підхід зможе забезпечити майбутню інтеграцію моніторингу екологічної безпеки до загальноєвропейської системи.

Для забезпечення територіальної екологічної безпеки діяльність органів влади та управління, на наш погляд, має бути спрямована:

- на виявлення та класифікацію факторів дестабілізації безпеки та контроль над ними;
- на ідентифікацію загроз;
- на розробку та реалізацію заходів щодо їх подолання [7].

Моніторинг екологічної безпеки території відрізняється від загальнодержавного тим, що його завдання та пріоритетні напрямки визначаються з урахуванням екологічних, економічних та соціальних особливостей конкретної території. Регіональні системи екологічного моніторингу створюються для отримання інформації про стан навколишнього середовища на території окремого муніципального утворення або регіону. Система моніторингу здатна вирішувати завдання, обумовлені станом екології та рівнем техногенних впливів окремої території із передачею інформації на обласний рівень. Зазначена система моніторингу є складовою алгоритму управління екологічною безпекою на мезо-

та макрорівні. Визначення пріоритетних цілей базується на принципі всебічної забезпеченості прийняття рішень, реалізація якого, своєю чергою, неможлива без діючої системи інформаційно-аналітичного забезпечення на основі інформаційних технологій [1]. Відповідно формування зазначеної системи моніторингу передбачає впорядкування та систематизацію алгоритмів обробки даних та доступу до таких даних.

Напрошується необхідність об'єднання технічних засобів в єдине інформаційне середовище, оснащене сучасним програмним забезпеченням з метою онлайн моніторингу стану навколишнього середовища.

Основними завданнями моніторингу екологічної безпеки є:

1. Обґрунтування програмних документів забезпечення екологічної безпеки на рівні територіального формування.

2. Формування інформаційного забезпечення планових та проектних рішень, пов'язаних із істотним впливом на стан екологічної безпеки із визначенням можливих ризиків.

3. Визначення інформаційного забезпечення підвищення ефективності політики у сфері екологічної безпеки.

4. Складання та обґрунтування основних пріоритетних напрямів у галузі екологічного моніторингу, внутрішнього контролю, аналізу екологічної стійкості території.

5. Розробка ефективної системи управління екологічними ризиками.

6. Проведення аналізу функціонування системи моніторингу та заходів нейтралізації виявлених ризиків.

Основними цілями моніторингу екологічної безпеки територіального рівня є забезпечення:

– дотримання вимог законодавства України у сфері екологічної безпеки в умовах функціонування регіону чи територіального утворення;

– контролю ефективності реалізації заходів забезпечення екологічної безпеки на мезо- та мікрорівні;

– виконання зобов'язань державної екологічної політики із врахуванням особливостей територіального розвитку .

Використовуючи системний підхід в дослідженні моніторингу екологічної безпеки, доцільно виокремити наступні об'єкти зазначеної системи:

– діяльність промислових підприємств регіону та їхня звітність у сфері природоохоронної діяльності;

– регіональна екологічна програма та екологічні програми підприємств регіону;

– документація, що регламентує природоохоронну діяльність промислових підприємств;

– проектна документація на будівництво, реконструкцію, розширення, консервацію та ліквідацію виробничого об'єкта.



Рис. 1. Система моніторингу екологічної безпеки території

Джерело: складено автором

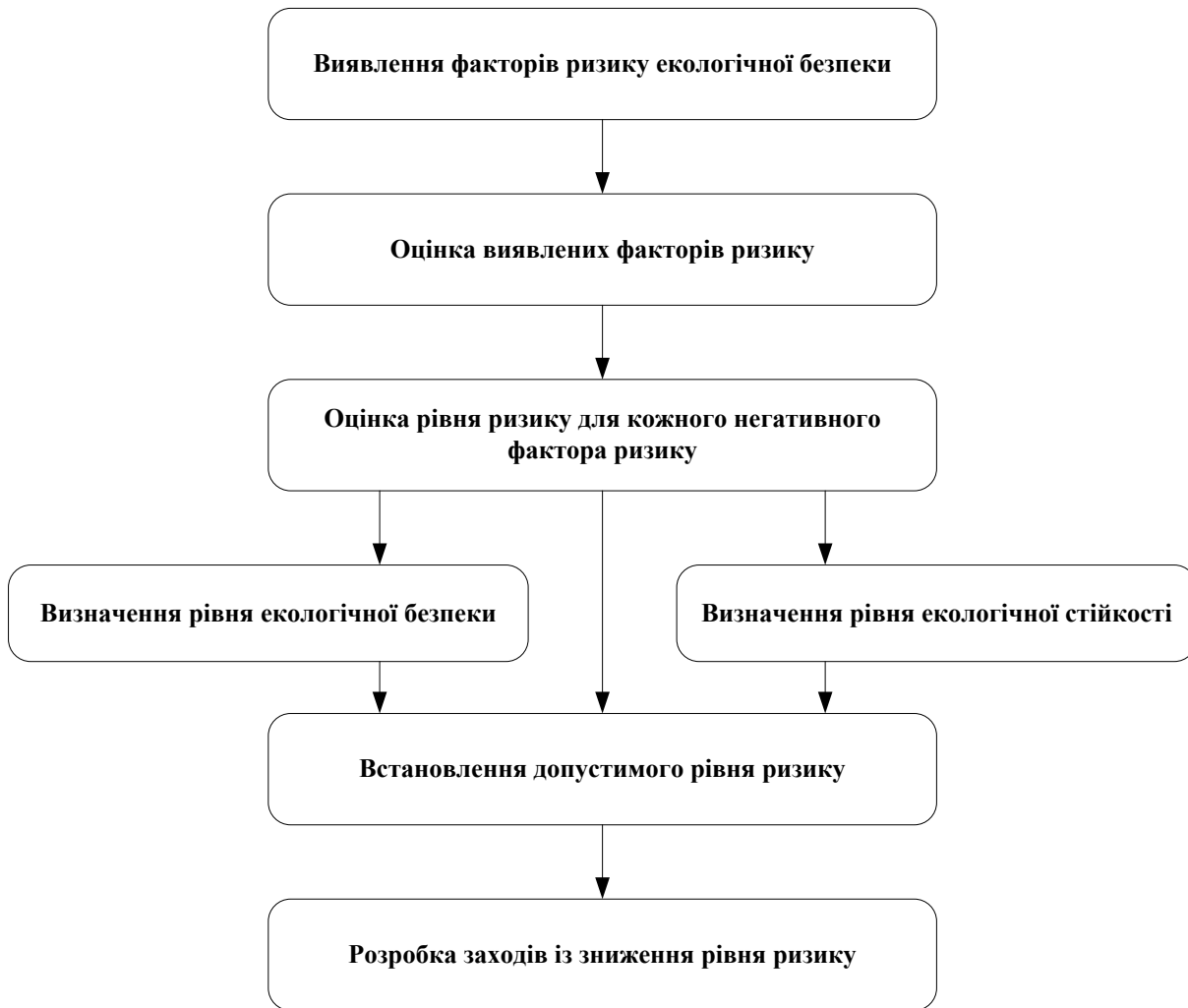


Рис. 2. Оцінка екологічних ризиків, обумовлених невизначеністю дії факторів екологічної безпеки
 Джерело: розроблено автором

Ефективність системи моніторингу може бути досягнута шляхом її різнонаправленості, а аспекти чого пропонується виокремити наступні ключові напрямки моніторингу екологічної безпеки:

- моніторинг впливу виробничої діяльності промислових підприємств на навколишнє природне середовище;
- моніторинг платежів за негативний вплив на навколишнє природне середовище;
- моніторинг ефективності природоохоронних та середоохоронних споруд, обладнання та технологій;
- моніторинг екологічних ризиків промислових підприємств;
- моніторинг екологічної ефективності підприємств;
- моніторинг за інвестиційною діяльністю у сфері екологічної безпеки території.

Схема проведення аналізу ризиків екологічної безпеки, обумовлених невизначеністю впливу факторів навколишнього середовища, зображена автором на рис.2. Ефективне функціонування системи моніторингу екологічної безпеки сприяє визначенню чіткої сфери ризику, що в подальшому дає змогу розробити необхідні процедури та інструменти впливу з метою запобігання появі ризику екологічної безпеки або зниженню його негативного впливу на територіальне утворення.

Висновки. Розробка системи моніторингу екологічної безпеки території є одним із нагальних завдань у сфері реформування державного управління природоохоронною діяльністю та соціальному, економічному та екологічному розвитку території на основі підвищення екологічної стійкості функціонування економіки, раціонального використання природних ресурсів

та збалансованого поєднання екологічних, соціальних та економічних інтересів у суспільному розвитку. Формування зазначеної системи моніторингу дозволить ефективно розв'язати низку завдань, що стоять перед органами державної влади та місцевого самоврядування щодо оцінки ефективності та економічної обґрунтованості управлінських рішень у сфері впровадження доступних та екологічно чистих технологій, здійснення капітальних вкладень у природоохоронні заходи, пошуку резервів для підвищення ефективності виробництва, оптимізації екологічних витрат.

Список використаної літератури:

1. Герасимчук З. В., Олексюк А. О. Екологічна безпека регіону: діагностика та механізм забезпечення : монографія. Луцьк : Надстир'я, 2007. 280 с.
2. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз, перспективи покращення. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/Kachin/index.htm>.
3. Лутковська С.М. Сутність системи екологічної безпеки сталого розвитку в умовах глобальної економіки. *Ефективна економіка*. 2020. No 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_4_32
4. Радченко О.В. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 2(21). С. 275–282.
5. Хвесик М., Голян В. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія. К. : Кондор, 2007. 480 с.
6. Черчик Л. М. Менеджмент якості навколишнього середовища. *Економічні інновації: Збірник наукових праць*. 2016. Випуск No 61. С. 377–383.
7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> [accessed Jan 29 2023].
8. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
9. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ : Мінекономрозвитку, 2017. 174 с.

Marhasova V. H. Territorial dimension of environmental safety monitoring in the context of a system approach

The article substantiates the importance of developing a system of integrated environmental safety monitoring based on the analysis of existing risks with the aim of their timely prevention, reduction or maximum elimination of consequences and further development of management recommendations. The purpose of the article is to develop the theoretical foundations of the ecological safety monitoring system, taking into account the factor of territorial development. The main provisions of the state management of environmental safety in Ukraine and the stages of the environmental monitoring system forming have been considered. It has been claimed about the reformation of state management system of environmental safety in the context of the environmental monitoring measures implementation. It is associated with administrative transformations, rethinking the essence, scope and role of environmental safety control in the vital activities of society and the state. It has been noted that in order to ensure territorial environmental security, the activities of authorities and management should be aimed at identifying and classifying factors that destabilize security and controlling them, identifying threats, developing and implementing measures to overcome them. It has been claimed that the environmental safety monitoring of the territory differs from the national monitoring in that its tasks and priority directions are determined taking into account the ecological, economic and social characteristics of a specific territory. The monitoring system is capable of solving tasks determined by the state of ecology and the level of technogenic influences of a separate territory with the transfer of information to the regional level. It is substantiated that the effective functioning of the environmental safety monitoring system contributes to the definition of a clear area of risk, which subsequently makes it possible to develop the necessary procedures and influence tools in order to prevent the emergence of an environmental safety risk or to reduce its negative impact on the territorial formation. A system of environmental safety monitoring of the territory has been formed, the main goals, tasks and priorities have been defined. The structure of the algorithm for the analysis of environmental safety risks caused by the uncertainty of the influence of environmental factors has been developed.

Key words: ecology, environmental safety, monitoring, region, risks, territorial development.