

УДК 351:504.05

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.47>**В. Г. Маргасова**д.е.н., професор,
професор кафедри теоретичної та прикладної економіки
Національний університет «Чернігівська політехніка»**І. А. Косач**д.е.н., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ЗАСАДАХ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Мета статті полягає у формуванні комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на засадах системного підходу. Зазначено, що комплексний характер проблеми забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління вимагає розробки системи науково-обґрунтованих підходів до її розв'язання, а також формування відповідних механізмів, адекватних рівню реальних та потенційних загроз. Запропоновано структурування ендо- та екзогенних чинників, які впливають на стан захищеності системи екологічної безпеки та є об'єктом впливу комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки. Обґрунтовано, що забезпечення екологічної безпеки можливе виключно в умовах комплексного підходу, оскільки загрози в процесі державного управління екологічною безпекою мають складний характер, можуть поєднувати одночасно кілька різновидів згідно з наведеною класифікацією. Визначено організаційну та правову складову комплексного механізму публічного управління. Зазначено, що комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки – поєднання заходів організаційного, економічного та правового характеру, направлених на запобігання загрозам екологічної безпеки. Метою його функціонування є формування системи оптимальних умов для безпечної життєдіяльності та розвитку людини, соціально-економічної стабільності суспільства, збереження цілісності системи природнього навколишнього середовища та протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам у сфері екологічної безпеки. В контексті системного підходу визначено, що всі складові комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки розглядаються в їх нерозривній єдності, взаємодії та взаємообумовленості. Зазначено, що функціональна складова комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки характеризується наявністю наступних функцій: захисної, регулятивної, превентивної, інноваційної та соціальної. Обґрунтовано необхідність створення системи екологічної безпеки на основі зазначеного механізму, що надалі призведе до досягнення максимального рівня ефективності реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки.

Ключові слова: державна політика, екологічна безпека, інститут, механізми публічного управління, системний підхід, ризики екологічної безпеки.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проблеми забезпечення екологічної безпеки країни в контексті захисту національних інтересів потребують пильної уваги, що обумовлено масштабом загроз та реальною шкодою, що

завдаються навколишньому середовищу та суспільству техногенним розвитком. Дедалі гостріше виявляється необхідність формування нової, сучасної парадигми забезпечення екологічної безпеки в умовах наростання кризових явищ у сфері охорони навколишнього середовища та загрози їх надшвидкого поширення. Під

впливом глобалізаційних процесів дедалі яскравіше виявляються тенденції до ускладнення зазначеної проблеми як на рівні держави, так і окремих регіонів, що супроводжується скороченням фінансових можливостей та відсутністю ефективних механізмів та важелів забезпечення екологічної безпеки. Комплексний, міждисциплінарний характер проблеми забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління вимагає розробки системи коректних, науково-обґрунтованих підходів до її розв'язання, а також формування відповідних механізмів, адекватних рівню реальних та потенційних загроз. Важливим завданням є формування та реалізація комплексного ефективного механізму забезпечення екологічної безпеки, виходячи з специфіки діючих інституційних умов.

Аналіз досліджень та публікацій.

Питання механізмів державного управління екологічною безпекою як в правовому, так і організаційному та економічному вимірах досліджували І. Іванова [1], С. Ілляшенко [2], В. Лазаренко [3], І. Личенко [4], А. Омаров [5], А. Фролова [7], Є. Хлобистов [8], Л. Черчик [9] та ін. Праці зазначених вчених створюють значне підґрунтя для формування інституційних засад комплексного підходу до вивчення адміністративно-правових та економічних механізмів управління екологічною безпекою із врахуванням вимог трансформаційних процесів публічного управління та адміністрування, що на даний час потребує додаткових досліджень.

Мета статті полягає у формуванні комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на засадах системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення екологічної безпеки як на макрорівні, так і на рівні регіону та підприємства має бути організовано та оформлено таким чином, щоб забезпечити взаємодію всіх елементів та заходів у системі екологічної безпеки. Все це досягається завдяки оптимально побудованому механізму забезпечення екологічної безпеки, якому відводиться пріоритетна роль

в комплексному механізмі управління національною безпекою країни.

Інституалізація екологічної безпеки розглядається нами в контексті встановлення «інститутів» у ролі організацій, установ та розроблених і закріплених регулюючих нормативно-правових актів у сфері публічного управління екологічною безпекою, що, на нашу думку, в подальшому виступає як інструмент утвердження норм, звичаїв та раціональної екологічної поведінки.

За умов вищезазначеного системний підхід дозволяє встановити структуру ендо- та екзогенних чинників, які впливають на стан захищеності системи екологічної безпеки та є об'єктом впливу комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки.

Розглянемо зміст механізму забезпечення екологічної безпеки та ролі в ньому факторів ендогенного та екзогенного походження. Термін «механізм» стосовно вирішення економічних завдань може бути визначений як сукупність ресурсів економічного процесу та способів їх з'єднання [6].

Сучасні умови життєдіяльності суспільства формуються під впливом значної кількості загроз екологічній безпеці, які пропонується класифікувати за кількома критеріями. В якості першого критерію доцільно виокремити місце виникнення, згідно якого загрози поділяються на ендогенні та екзогенні. В залежності від конкретного виду загрози та ступеню впливу обираються відповідні заходи щодо забезпечення внутрішньої чи зовнішньої безпеки. Також слід виокремити реальні та потенційні загрози, що дає змогу в рамках механізму управління спрогнозувати ймовірність виникнення потенційних загроз та вибору найбільш ефективних методів та інструментів забезпечення екологічної безпеки. Також пропонуємо за масштабом здійснення класифікувати загрози як локальні та загальносистемні, а за ступенем небезпеки - небезпечні та особливо небезпечні. З цього випливає, що головне завдання при забезпеченні екологічної безпеки є всебічний аналіз діяльності з метою визначення факторів, що впливають на виконання поставлених цілей, та

вироблення відповідних заходів реагування на дії, що становлять небезпеку інтересам держави [6].

Провівши аналіз обсягу та різноманітності можливих загроз, можна зробити висновок про те, що забезпечення екологічної безпеки можливе виключно в умовах комплексного підходу, оскільки загрози, що виникають на всіх рівнях державного управління екологічною безпекою, мають складний характер, можуть поєднувати одночасно кілька різновидів згідно з наведеною класифікацією.

Відповідно в контексті організаційної складової механізм забезпечення екологічної безпеки розглядається як єдність спеціальних інститутів та органів державної влади, які відповідно до інтересів суспільства, людини та держави виконують завдання забезпечення екологічної безпеки країни та здійснюють у строго визначених формах державне керівництво і практично реалізують у своїй діяльності функції забезпечення екологічної безпеки. Організаційний механізм забезпечення економічної безпеки включає відповідні структури, функції та процедури прийняття та реалізації рішень з питань безпеки. Основу цієї складової формують відповідні органи законодавчої та виконавчої, а також судової влади, громадські та державні організації, громадяни, які беруть участь у забезпеченні безпеки. Інститути та органи державної влади під час виконання зазначених завдань займають специфічне місце, оскільки вони покликані одночасно надавати регулюючий вплив на національну безпеку, в тому числі її екологічну складову.

Дія правового механізму полягає у забезпеченні правомірності використання економічних та адміністративних методів державного регулювання природоохоронною діяльністю. Правові інститути протидії загрозам екологічній безпеці представлені діяльністю правоохоронних органів, володіють монополією на використання найжорсткіших юридичних заходів відповідальності у разі скоєння злочинів. Ефективна боротьба з екологічними загрозами можлива лише за умов спільного використання економічних та правових методів. Держава, виступаючи єдиним носієм

публічної політичної влади, прагне за допомогою створених у своїй структурі органів сприяти забезпеченню екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління. Хоча Україна вже є частиною багатьох міжнародних конвенцій, деякі ще не ратифіковані, зокрема Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання басейну річки Дунай та деякі протоколи до Конвенції про забруднення повітря на великі відстані. Плани ратифікації нового міжнародного екологічного законодавства мають включати оцінку витрат на їх імплементацію. Україні необхідно продовжувати роботу над ратифікацією всіх основних міжнародних екологічних конвенцій відповідно до національних пріоритетів. Слід мати на увазі, що деякі галузі є особливими і потребують окремого розгляду. Ратифікація цих угод може стати інструментом подальшого розвитку та зміцнення комплексної екологічної політики та законодавства та міжнародного співробітництва у цих сферах.

Усі залучені національні, регіональні та місцеві органи влади мають бути залучені, якщо можливо, з міжнародними партнерами. Інституційна відповідальність органів публічного управління всіх рівнів за забезпечення екологічної безпеки має підтримуватися відповідним фінансовим фінансуванням, щоб цілі публічного управління могли бути досягнуті на рівні органів місцевого самоврядування.

Таким чином, механізми публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки тісно пов'язані один з одним і не можуть ефективно функціонувати окремо, у зв'язку з чим виникає необхідність створення системи екологічної безпеки на основі цих механізмів, що надалі призведе до досягнення максимального рівня ефективності реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки. Але також виникає потреба вдосконалення конкретних механізмів залежно від рівнів застосування, стадії розвитку процесів децентралізації влади, взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Раніше нами зазначалося, що система екологічної безпеки забезпечується інститу-

ційними умовами, що забезпечують її захист від діючих внутрішніх та зовнішніх загроз. На основі вищевикладеного матеріалу ми пропонуємо класифікацію факторів забезпечення екологічної безпеки в контексті комплексного механізму публічного управління (рис. 1).

Отже, виходячи з вищезазначеного, комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки – це поєднання заходів організаційного, економічного та правового характеру, направлених на запобігання загрозам екологічної безпеки. Метою його функціонування є формування системи оптимальних умов для безпечної життєдіяльності та розвитку людини, соціаль-

но-економічної стабільності суспільства, збереження цілісності системи природного навколишнього середовища та протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам у сфері екологічної безпеки.

В контексті системного підходу всі складові комплексного механізму у сфері забезпечення екологічної безпеки розглядаються в їх нерозривній єдності, взаємодії та взаємообумовленості. При цьому кожна складова є носієм властивих їй специфічних функцій, від виконання яких залежать можливість та надійність забезпечення екологічної безпеки.

Функціональна складова комплексного механізму забезпечення екологічної без-

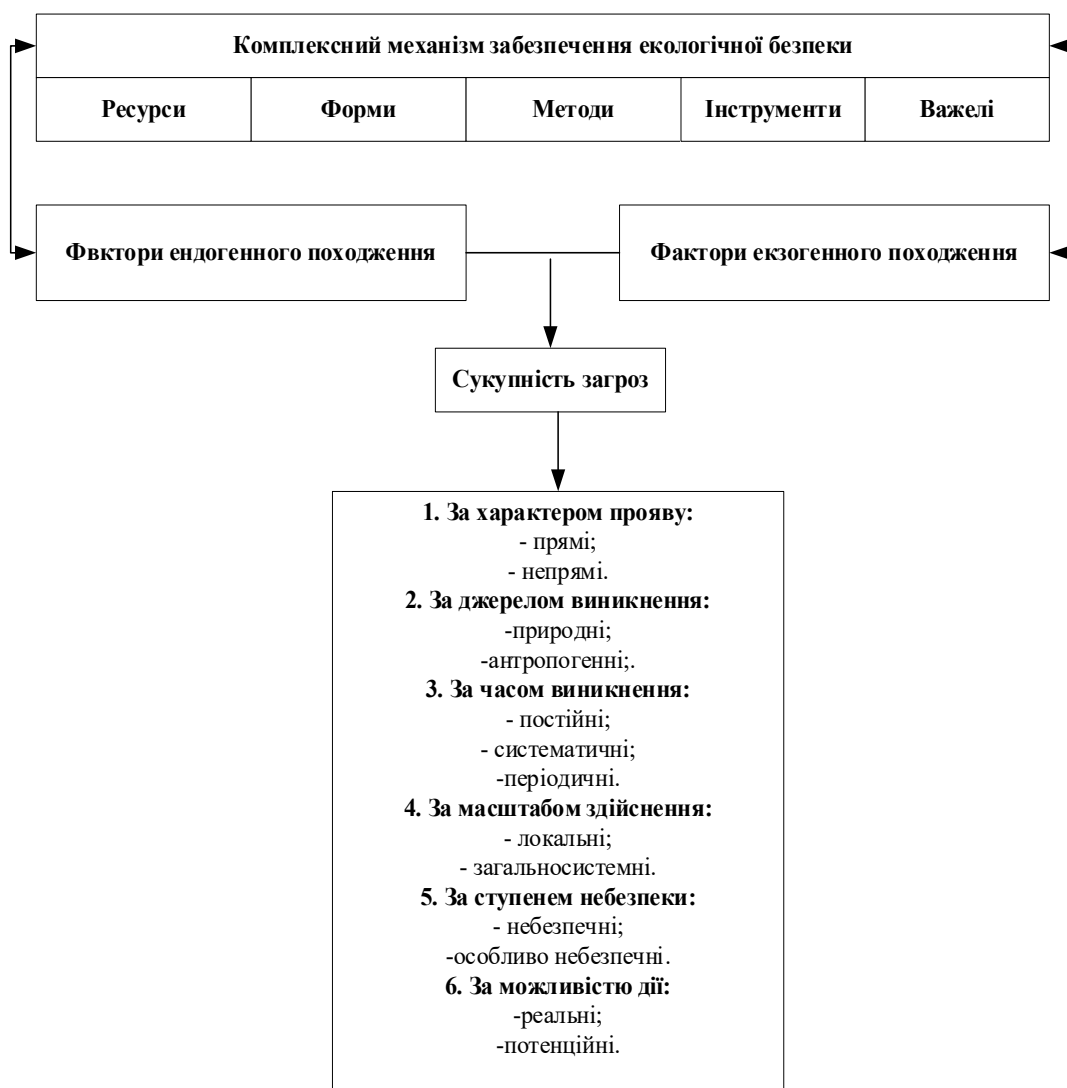


Рис. 1. Фактори екологічної безпеки в контексті комплексного механізму публічного управління

- авторська розробка

пеки характеризується наявністю наступних функцій:

1. Захисна функція комплексного механізму передбачає захист на всіх рівнях екологічної системи від внутрішніх та зовнішніх загроз, що забезпечується достатнім ресурсним потенціалом.

2. Регулятивна функція комплексного механізму у сфері забезпечення екологічної безпеки передбачає ієрархію та біполярність процесу нейтралізації загроз. Регулювання «згори донизу» задіює безпосередньо інструменти державного регулювання, а «знизу-вгору» відбувається на основі ринкового саморегулювання.

3. Превентивна функція комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки сприяє передбаченню та попередженню виникнення загроз з боку зовнішнього та внутрішнього середовища, виявленню потенційних ризиків та уникненню критичних ситуацій в екологічній сфері.

4. Інноваційна функція є основою для подальших інноваційних управлінських рішень при вирішенні питань забезпечення екологічної безпеки.

5. Соціальна функція полягає у створенні комфортних умов для проживання людини у визначеній екосистемі, охороні здоров'я та створення безпечного навколишнього середовища, досягнення найвищого рівня та якості життя населення за допомогою взаємного партнерства суб'єктів господарювання, суспільства та різних соціальних груп, та задоволення їх різноманітних потреб.

Структура комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки включає ресурси, методи їх формування та розподілу, регламентуючу систему законодавчих норм та нормативів та організацію безпосередньої діяльності з використанням конкретних інструментів. За допомогою поєднання елементів механізму формується його конструкція, що являє собою сукупність наявних ресурсів, форм, методів, інструментів і важелів впливу на екологічну безпеку, що дозволяє знизити або нівелювати дестабілізуючий вплив факторів екзо- та ендегенного походження.

Висновки. Таким чином, процеси інституалізації екологічної безпеки держави

та формування комплексного механізму публічного управління у сфері її забезпечення базується на розробці відповідних інституціональних умов для сприяння активізації заходів у сфері природоохоронної діяльності, захисту навколишнього середовища із мінімізацією загроз впливу на життєдіяльність людини та розвиток суспільства. Зазначене передбачає низку змін у концептуальному підході до формування механізмів публічного управління з метою їх результативного впливу на мінімізацію відповідних ризиків та загроз. Комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки має стати основою стратегічного і тактичного управління. Правильне концептуальне обґрунтування зазначеного комплексного механізму є важливим елементом відповідної політики держави та дієвим чинником реформування системи державного управління.

Список використаної літератури:

1. Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». 2011. Вип. 1.
2. Ілляшенко І.О. Формування організаційно-економічного механізму стратегічного управління природно-техногенною та екологічною безпекою на засадах сталого розвитку [Електронний ресурс]. *Ефективна економіка*. 2013. № 1. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1713>.
3. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 22 с.
4. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 163-169.
5. Омаров А. Е. Управлінські механізми державної політики забезпечення екологічної безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. 3(54). С. 1-7
6. Потравка, Л. (2021). Системний підхід до проблем дослідження управлінських аспектів трансформацій національної економіки України. *Таврійський науко-*

- вий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування, (2), 81-87. <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.2.10>
7. Фролова А.В. Формування організаційно-економічного механізму управління забезпеченням екологічної безпеки держави [Електронний ресурс]. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2011. № 4. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/pspe/2011_4/Frolova_411.htm
8. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки. НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / відп. ред. С.І. Дорогунцов. К. : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. 334 с.
9. Черчик Л., Коленда Н. Механізми управління соціоекологоекономічною безпекою регіону: колективна монографія. Луцьк: Терен, 2019. 252 с.

Marhasova V., Kosach I. Institutionalization of environmental safety on the basis of an integrated approach to the formation of public management mechanisms

The purpose of the article is to form a complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety on the basis of a systemic approach. It has been noted that the complex nature of the problem of ensuring environmental security at all levels of state administration requires the development of scientifically based approaches to its solution, as well as the formation of appropriate mechanisms, adequate to the level of real and potential threats. The structuring of endo- and exogenous factors that influence the state of protection of the environmental safety system and are the object of influence of the complex mechanism of ensuring environmental safety has been proposed. It has been substantiated that ensuring environmental safety is possible only under the conditions of an integrated approach, since threats in the process of state management of environmental safety can combine several varieties at the same time according to the above classification. The organizational and legal component of the complex mechanism of public administration has been determined. It has been noted that the complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety is a combination of organizational, economic and legal measures aimed at preventing threats to environmental safety. The purpose of its operation is the formation of a system of optimal conditions for safe life and human development, social and economic stability of society, preservation of the integrity of the natural environment system and resistance to internal and external threats in the field of environmental security. In the context of the system approach, it has been determined that all components of the complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety are considered in their inseparable unity, interaction and interdependence. It has been noted that the functional component of the complex mechanism for ensuring environmental safety is characterized by the presence of the following functions: protective, regulatory, preventive, innovative and social. The need to create an environmental safety system based on the specified mechanism has been substantiated, which will further lead to the achievement of the maximum level of efficiency in implementation of state policy in the field of environmental safety.

Key words: state policy, environmental safety, institute, public management mechanisms, systemic approach, environmental safety risks.