

УДК 351:504.3
doi 10.33287/102006

КОРЕЦЬКИЙ Юрій Олександрович
аспірант Нац. ун-ту цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Досліджуються основні науково-теоретичні підходи до аналізу основ екологічної безпеки в надзвичайних ситуаціях. Аналізується сучасний рівень природно-техногенної небезпеки в Україні. Встановлюється, що незважаючи на створення Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації та прийняття низки законів і програм з реагування та запобігання природно-техногенним надзвичайним ситуаціям Україна є найбільш екологонебезпечною країною в Європі. З'ясовуються основні причини погіршення екологічної ситуації в межах України.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічний ризик, надзвичайна ситуація, механізм державного регулювання, екологічна програма.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічної безпеки в надзвичайних ситуаціях в Україні продовжує залишатися одним з основних завдань сучасної державної політики на всіх рівнях управління. У зв'язку з постійним зростанням частоти і масштабів надзвичайних ситуацій, а також людських та матеріальних втрат особливої актуальності набувають заходи щодо нейтралізації природних і техногенних загроз та запобігання їм. Такі заходи неможливі без наукового обґрунтування, розробки й застосування дієвих механізмів державного управління, а саме: належного нормативно-правового забезпечення, тісної взаємодії органів державного та місцевого управління всіх рівнів і різного відомчого підпорядкування, якісного кадрового, фінансового й матеріально-технічного забезпечення, постійного моніторингу та контролінгу тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Великий внесок у вивчення проблеми забезпечення екологічної безпеки за надзвичайних ситуацій зробили такі вчені, як: Б. М. Данилишин, С. М. Волошин, С. С. Засулько, А.Б. Качинський, В. С. Кравців, І. М. Синякевич, А. В. Степаненко, Є. В. Хлобистов, В. М. Шмандієв, В. М. Вакулєнко, П. І. Гаман, А. Л. Жукова, О. Я. Лазор, О. Ю. Лебєдинська та ін. Незважаючи на суттєві наукові досягнення згаданих учених, забезпечення природно-техногенної безпеки вимагає вдосконалення механізму, розробка якого ще не завершена, а окремі його складники вже сьогодні потребують змін та доопрацювання.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного регулювання екологічної безпеки за надзвичайних ситуацій та визначення основних шляхів удосконалення їх формування та функціонування.

Викладення основного матеріалу. Особливу роль у житті людини відіграють надзвичайні ситуації, які виникають під час стихійних лих або техногенних катастроф. Разом із соціальними та економічними збитками надзвичайні ситуації завдають також екологічної шкоди, що відображається в руйнуванні й деградації природних систем, забрудненні повітря, водойм і ґрунтів. У результаті виникають надзвичайні екологічні ситуації. Надзвичайні екологічні ситуації – ситуації, що виникають унаслідок раптових природних лих або техногенних аварій і супроводжуються великими збитками. Характерними особливостями цих ситуацій є велика гострота прояву, значне відхилення показників навколишнього середовища від норми (перевищення гранично допустимих концентрацій

забруднювальних речовин у сотні, тисячі й навіть десятки тисяч разів); ураганна швидкість вітру; затоплення селітебних територій (населених пунктів); виникнення катастрофічних селевих потоків та ін.

Сучасний рівень природно-техногенної безпеки – одне з безпосередніх джерел загрози життю та здоров'ю населення. За даними ООН, у більшості країн світу природні та техногенні катастрофи завдають збитків на суму 2 – 4 % у структурі валового національного продукту. В Україні лише щорічні витрати на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи перевищують 2 % від загального обсягу виробленого валового внутрішнього продукту.

За даними Міністерства енергетики та вугільної промисловості виробництво електроенергії в об'єднаній енергетичній системі України у 2018 р. збільшилося до 159,4 млрд кВт•год, у тому числі на атомних електростанціях – 84,4 млрд кВт•год [8].

На території України розташовано 15 діючих блоків АЕС, 44 великі енергетичні об'єкти, понад 2 500 об'єктів, на яких застосовуються отруйні речовини, мережа трубопроводів, у тому числі 830 км аміакопроводу, 6 тис. км нафтопроводів, 6,7 тис. км газопроводів. До потенційно небезпечних об'єктів належать 19 металургійних, 165 металообробних і машинобудівних заводів, 216 фабрик і заводів хімічної та легкої промисловості, 83 великі залізничні вузли, 7 гідроелектростанцій, 74 теплоелектростанції. У зонах імовірного зараження сильнодіючими отруйними речовинами проживає майже 18 млн осіб, у зонах можливого катастрофічного затоплення – до 2 млн осіб.

На території України щорічно стається 140 – 150 техногенних аварій і катастроф регіональної та державної важливості. Орієнтовна їх структура така: аварії з викидами сильнодіючих отруйних речовин – 4 %; пожежі та вибухи – 19,5 %; транспортні аварії – 17,7 %; аварії на системах життєзабезпечення – 17,3 %; аварії на радіаційних об'єктах – 8,4 %; аварії на комунальних системах та очисних спорудах – 17,3 %; надзвичайні ситуації на об'єктах інших видів – 15,8 % [3].

Екологічний ризик пов'язаний із такими групами факторів: техногенними, природними, військовими, соціально-економічними, політичними, тероризмом. В Україні існують території з різними рівнями екологічної безпеки, а саме: звичайним (фоновим), кризовим, критичним, катастрофічним і післякатастрофічним (реабілітаційним). Складною є проблема забруднення земель сільськогосподарського призначення агрохімікатами, зокрема небезпечний фактор – наявність в їх спектрі стійких органічних забруднювачів, зменшення загрози від яких для здоров'я людей і довкілля визнано пріоритетом світового рівня. Маємо і широкомасштабне нафтохімічне забруднення довкілля, найчутливішими компонентами якого є підземні води і ґрунти зони аерації [1].

На сьогодні в Україні 133 зі 197 великих водозаборів розташовані в зонах наявних або потенційних джерел нафтохімічного забруднення. Найхарактернішими прикладами є міста Запоріжжя, Херсон, Біла Церква, Кременчук, Луцьк, Рівне. Нафтохімічного забруднення зазнали водоносні горизонти – джерела водопостачання понад 150 сільських населених пунктів. Загальна кількість територій забруднення підземних вод нафтопродуктами перевищує 100 тис. га, а забруднені площі перевищують 30 тис. га.

Екологічний стан більшості гірничодобувних регіонів України критичний. Основними факторами прояву екологічної небезпеки в районах групового закриття шахт є підтоплення населених пунктів ґрунтовими водами, заболочування земель, забруднення шахтними водами водоносних горизонтів, сольове забруднення поверхневих і ґрунтових вод, утворення підземних порожнин, просідання поверхні тощо. За останні 10 – 15 років в Україні розвинулися процеси підйому ґрунтових вод, що спричинило підтоплення як значних територій сільськогосподарського

призначення, так і населених пунктів. Насамперед ці процеси характерні для південно-східного та південного регіонів України: Криму, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Миколаївської та Херсонської областей [1].

Надзвичайна ситуація за певних обставин може перетворитися на катастрофічну. Наприклад, ситуація в Чорнобильській зоні. Протягом майже місяця радіаційна обстановка в Чорнобилі була надзвичайною. Після спорудження саркофага викиди радіоактивних елементів різко зменшилися, але забруднення до того часу охопило великі території. Таке високе радіаційне забруднення продовжується вже понад три десятиріччя. Ця надзвичайна ситуація спричинила значне збільшення онкологічних захворювань населення як сусідніх країн, так і загалом в Україні. Одним із найпотужніших факторів, що впливають на радіологічну ситуацію в Україні, є високоактивне забруднення території тридцятикілометрової зони. За межами цієї території радіоактивного забруднення різного рівня (від 0,1 до 15 і вище кюрі/кв. км) зазнали сільгоспугіддя на площі 4,6 млн га, що становить 12 % загальної площі сільгоспугідь України [3].

Екологічна безпека населення є найбільш гуманним, благородним і відповідальним завданням екологічного законодавства, яке, по-перше, закріплює екологічні права громадян України, по-друге, гарантує їх реалізацію, по-третє, визначає правові, економічні та соціальні основи охорони навколишнього природного середовища. Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. кожний громадянин України має право: на безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище; одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення [7].

У системі правових заходів, спрямованих на охорону екологічних прав громадян, важливе місце посідають: екологічні програми, екологічна експертиза, контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища; освіта і виховання в зазначеній галузі [2, с. 36].

З метою своєчасного проведення роботи, пов'язаної із запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації Кабінет Міністрів України створив Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру [5].

Екологічні програми розробляються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Наприклад, такими є: загальнодержавна Програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр., затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р.; Програма запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000 – 2005 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2000 [6].

Охороні екологічних прав громадян значною мірою сприяють контроль і нагляд за охороною навколишнього природного середовища. Існує державний і громадський контроль. Державний контроль здійснюють місцеві ради та їх виконавчі органи, Міністерство екології та природних ресурсів України, його органи та інші спеціально уповноважені державні органи. Громадський контроль здійснюють громадські інспекції відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 27 лютого 2002 р., згідно з яким громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля.

Також слід зазначити, що механізм забезпечення екологічної безпеки передбачає наявність певних державних і недержавних інститутів (установ).

Досвід практичної діяльності у сфері екологічної безпеки свідчить, що механізм її функціонального забезпечення включає такі види державно-правових заходів:

- організаційні заходи – комплекс дій, спрямованих на виявлення екологічно небезпечних об'єктів і видів діяльності, природних зон і територій, що характеризуються погіршенням екологічної ситуації, з метою профілактики запобігання їх шкідливого впливу на здоров'я людини і навколишнє природне середовище;

- нормативно-регулятивні заходи являють собою діяльність уповноважених державних органів зі створення системи нормативно-правових актів, спрямованих на досягнення екологічної безпеки шляхом визначення принципів державної політики в галузі екологічної безпеки, визначення пріоритету життя та здоров'я людини, встановлення нормативно-технічних показників і регламентації діяльності екологічно небезпечних об'єктів;

- розпорядчо-виконавчі заходи – цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених органів з приводу реалізації організаційних, управлінських, контрольно-наглядових функцій з метою безпечного функціонування виробничих, наукових, інших структур та об'єктів у галузі екології, погодження екологічних правопорушень і досягнення екологічної безпеки;

- забезпечувальні заходи – сукупність дій, спрямованих на попередження і припинення екологічно небезпечної діяльності та екологічних правопорушень. До них належать такі заходи: припинення екологічно небезпечної діяльності за систематичне порушення нормативів екологічної безпеки, встановлення відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) за забруднення навколишнього природного середовища і порушення вимог і норм екологічної безпеки, майнової відповідальності за заподіяння шкоди здоров'ю і майну громадян та здійснення їх органами судочинства [9, с. 68].

Надзвичайні екологічні ситуації відображаються в порушенні нормального функціонування природних і природно-антропогенних систем, пов'язаних із раптовими природними або техногенними впливами (стихійні лиха, катастрофи, аварії), що супроводжуються соціальними, економічними та екологічними збитками і потребують для ліквідації особливих управлінських рішень. Заходи щодо запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям або подолання їх наслідків можна згрупувати в три класи:

- організаційні, серед яких розрізняють планувальні та оперативні;
- інженерно-технічні;
- технологічні.

Отже, заходи, спрямовані на запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх подолання, можна поділити на два типи: заходи, спрямовані на зниження піддатливості об'єктів небезпечним впливам, і заходи, спрямовані на зниження чутливості об'єктів до небезпечних впливів. У першому випадку заходи здійснюються з метою зовнішнього захисту об'єктів, виключення тих чи інших територій із використання з виробничою метою тощо. Зниження чутливості об'єктів до небезпечних впливів досягається, насамперед, за рахунок досконаліших технологій, шляхом регулювання технологічних режимів у зв'язку з природними циклами, створення системи дублювання об'єктів, інформаційних систем і систем швидкого реагування. Основні функції щодо запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх подолання на державному рівні виконують міністерства з надзвичайних ситуацій [2].

Як уже зазначалося, сучасну екологічну ситуацію в Україні можна

охарактеризувати як кризову, і головною причиною цього є недбалість та нехтування об'єктивними законами розвитку та відтворення природно-ресурсного комплексу держави. Крім того, розрізняють такі основні причини погіршення екологічної ситуації в межах України:

– брак ефективних законів щодо охорони природного середовища та підзаконних актів для їх ефективної реалізації;

– брак дійового державного контролю за виконанням законів про охорону природи й системи ефективного покарання у зв'язку з нанесенням шкоди довкіллю;

– брак дійових економічних стимулів ресурсо- та енергозбереження;

– різке прискорення негативних економічних, соціально-політичних та екологічних процесів у зв'язку з найбільшою техногенною катастрофою – аварією на Чорнобильській АЕС, яка спричинила ситуацію, що наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи;

– екстенсивне використання всіх видів природних ресурсів, що тривало протягом десятиріч, без урахування здатності природних регіонів до самовідновлення і самоочищення;

– довготривале адміністративно-командне концентрування на невеликих площах великої кількості потужних промислових комплексів, прискорена реалізація гігантських планів втручання у природне середовище;

– «перехімізація» сільського господарства і хибні засади його організації;

– збільшення обсягу меліоративних робіт та їх проведення у величезних обсягах без належних наукових обґрунтувань й ефективних технологій;

– відсутність об'єктивних довгострокових екологічних експертиз усіх планів і проєктів розвитку промисловості, енергетики, транспорту тощо;

– використання на переважній більшості виробництв старих технологій та обладнання, що давно потребують заміни;

– висока частка ресурсо- та енергоємних технологій, їх упровадження і нарощування найдешевшим способом – без будівництва очисних споруд;

– відсутність постійної об'єктивної інформації про екологічний стан довкілля і причини його погіршення;

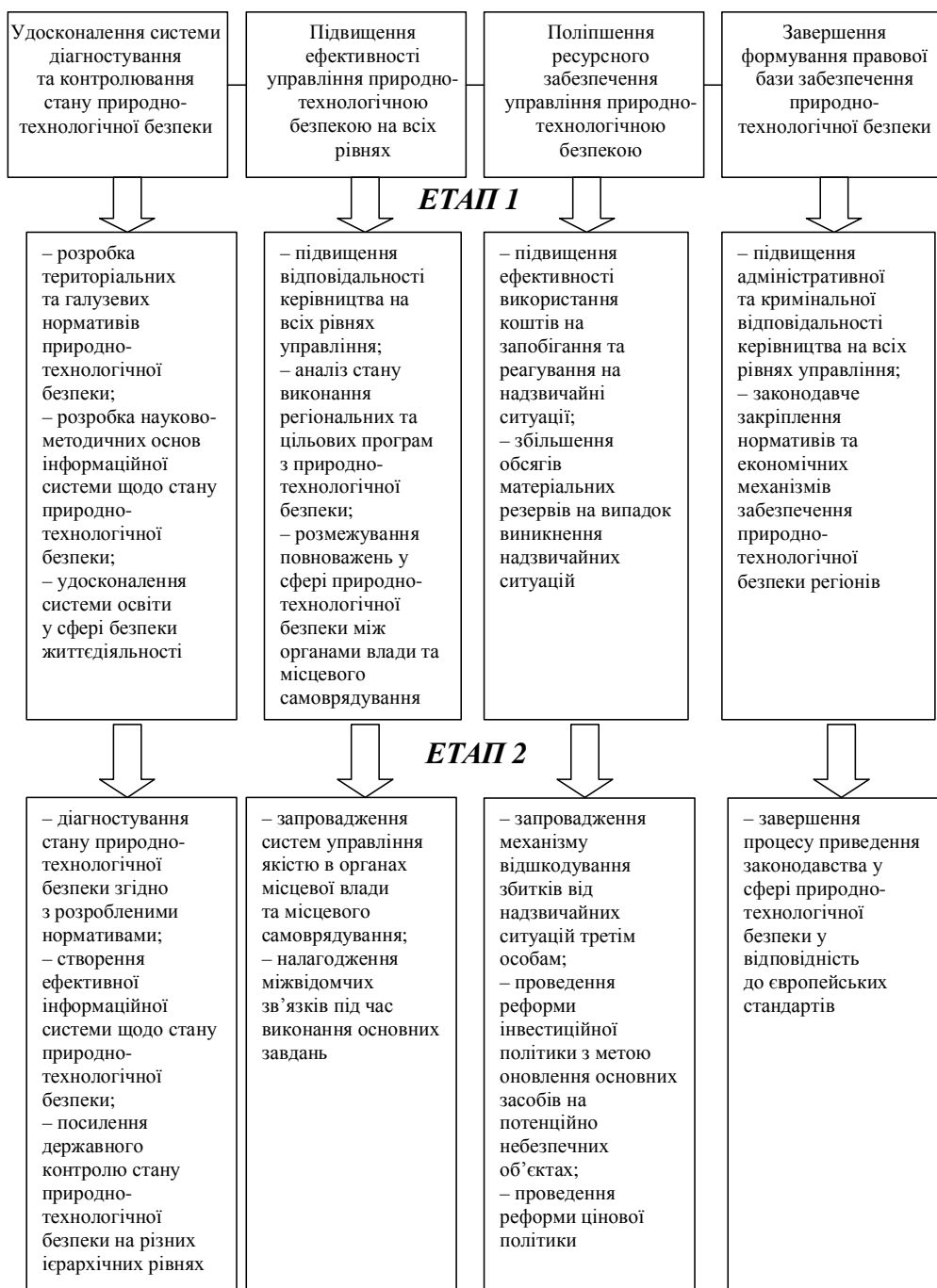
– надзвичайно низький рівень екологічної освіти не лише населення, а й керівників підприємств, урядових організацій, загальна низька екологічна свідомість і культура [1].

Виконання вимог нормативно-правових документів щодо забезпечення природно-техногенної безпеки передбачає вдосконалення механізму, розробка якого ще не завершена, але окремі його складові частини вже сьогодні потребують змін та доопрацювання. Так, не створений ефективний механізм фінансування заходів із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, стимулювання керівників та власників підприємств до зниження рівня природно-техногенної небезпеки на об'єктах, не оцінюється правильність та доцільність прийняття управлінських рішень на різних рівнях тощо.

Удосконалення механізму за цим напрямом має охопити його основні чотири складники, а саме: економічний, виробничо-технічний, організаційний та державно-правовий. Найважливіші заходи необхідно координувати як за складниками, так і в часових межах (рисунок).

Пропонується розподілити заходи на два етапи. На першому етапі передбачається вжити заходів, які не потребують підготовчої роботи, а спрямовані на наукове обґрунтування й апробацію підходів до докорінної зміни системи державного регулювання природно-техногенної безпеки, на другому – реалізувати раніше апробовані заходи та досягти кінцевої мети – удосконалення механізму.

Public administration mechanisms



Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів регулювання природно-техногенної безпеки [4]

Висновки. Існуючий на сьогодні механізм державного регулювання природно-техногенної безпеки все ще можна розглядати як перехідний до нової якості суспільного розвитку – сталості, оскільки йому притаманні всі закономірності перехідного стану. Це зумовлюється, по-перше, невідповідністю моделі

суспільного розвитку моделі сталого розвитку, що визначено міжнародними домовленостями України; по-друге, відставанням нашої держави від розвинутих країн світу за рівнем природно-техногенної безпеки згідно з основними критеріями (ризиків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру); по-третє, несформованістю механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки та низькою ефективністю його функціонування. Удосконалення механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки має охопити чотири основні складники, а саме: економічний, виробничо-технічний, організаційний та державно-правовий.

Список бібліографічних посилань

1. Гавриленко О. П. Еко-географія України: навч посіб. URL: https://pidruchniki.com/10561127/ekologiya/nadzvichayni_ekologichni_situatsiyi_ekologichniy_rizik.
2. Дмитренко І. А. Екологічне право України: підручник. 2-е вид., перероб. та доп. Київ: Юрінком-Інтер, 2001. 362 с.
3. Екологія та екологічні проблеми в Україні. URL: <https://infopedia.su/9xeb2a.html>.
4. Іщенко Г. Г. Механізми державного регулювання природно-техногенної безпеки великих міст: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2009. 20 с.
5. Про Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації (ЄДС НС) техногенного і природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 1998 р. № 1198. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP981198.html.
6. Про затвердження Програми запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000 – 2005 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 22 серп. 2000 р. № 1313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313-2000-%D0%BF>.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
8. Производство электроэнергии в Украине в 2018 г. увеличилось на 2,5 %. URL: <https://uaenergy.com.ua/post/31944/proizvodstvo-elektroenergii-v-ukraine-v-2018-g>.
9. Тищенко Г. В. Екологічне право: навч. посіб. Київ: Юмана, 2001. 328 с.

List of references

1. Havrylenko O. P. Eko-geohrafiia Ukrainy: navch posib. URL: https://pidruchniki.com/10561127/ekologiya/nadzvichayni_ekologichni_situatsiyi_ekologichniy_rizik [in Ukrainian].
2. Dmytrenko I. A. Ekologichne pravo Ukrainy: pidruchnyk. 2-e vyd., pererob. ta dop. Kyiv: Yurinkom-Inter, 2001. 362 p. [in Ukrainian].
3. Ekologhiia ta ekolohichni problemy v Ukraini. URL: <https://infopedia.su/9xeb2a.html> [in Ukrainian].
4. Ishchenko H. H. Mekhanizmy derzhavnoho rehulivannia pryrodno-tekhnohennoi bezpeky velykykh mist: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2009. 20 p. [in Ukrainian].
5. Pro Yedynu derzhavnu systemu zapobihannia i reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii (YeDS NS) tekhnohennoho i pryrodnoho kharakteru: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 serp. 1998 r. № 1198. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP981198.html [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Prohramy zapobihannia ta reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii tekhnohennoho i pryrodnoho kharakteru na 2000 – 2005 roky: Postanova Kabinetu Ministriv vid 22 serp. 2000 r. № 1313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313-2000-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovishcha: Zakon Ukrainy vid 25 cherv. 1991 r. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> [in Ukrainian].
8. Proizvodstvo elektroenergii v Ukraine v 2018 g. uvelichilos na 2,5 %. URL: <https://uaenergy.com.ua/post/31944/proizvodstvo-elektroenergii-v-ukraine-v-2018-g> [in Russian].
9. Tyshchenko H. V. Ekologichne pravo: navch. posib. Kyiv: Yumana, 2001. 328 p. [in Ukrainian].

MECHANISMS OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN EMERGENCY SITUATIONS

Ensuring environmental security in emergencies in Ukraine continues to be one of the main tasks of modern public policy at all levels of government. Due to the constant increase in the frequency and magnitude of emergencies (Emergency Situations), as well as human and material losses, measures to neutralize and prevent natural and man-made threats are of particular relevance.

The purpose of the article is theoretical and methodological substantiation of mechanisms of state regulation of ecological safety in emergencies and determination of the main ways to improve their formation and functioning.

The modern level of natural-technogenic danger has been investigated and it has been established that 140 – 150 technogenic accidents and catastrophes of regional and national importance occur annually in the territory of Ukraine. According to the UN, in most countries, natural and man-made disasters cause losses of 2 – 4 % in the structure of gross national product.

Environmental risk is related to the following groups of factors: 1) technogenic; 2) natural; 3) socio-economic; 4) military; 5) political; 6) terrorism. In Ukraine there are territories with different levels of environmental safety, namely: ordinary (background), crisis, critical, catastrophic and after catastrophic (rehabilitation). The Chernobyl accident from emergency turned into catastrophic, as it caused a significant increase in cancer of the population, led to the depletion of a 30-kilometer zone for decades and led to radioactive contamination of the territory on 4.6 million hectares.

In order to prevent and respond to emergencies in Ukraine, a Unified State System of Prevention and Response to Emergencies (EMU) has been established, and a number of laws and programs for the prevention and response to emergencies of anthropogenic and natural nature have been adopted.

It is established that the mechanism of functional provision of ecological safety includes such types of state-legal measures as organizational, regulatory, executive and enforcement measures.

The main reasons for the deterioration of the environmental situation in Ukraine are identified: insufficient state control over the implementation of nature protection laws and economic incentives for resource and energy conservation, lack of effective laws on environmental protection and by-laws for their effective implementation, acceleration of negative economic, social and political environmental processes and more.

Improvement of the mechanism of state regulation of environmental safety should cover its main four components, namely: economic, production, technical, organizational and state-legal. The most important activities need to be coordinated in terms of both components and time limits. It is necessary to create an effective mechanism for financing measures for the prevention and elimination of the consequences of emergencies, stimulating managers and business owners to reduce the level of natural and man-made hazard at the sites

Today, there is a lag of our country from the developed countries of the world in the level of natural-technogenic security and the lack of a mechanism of state regulation of its provision. Improvement of the mechanism of state regulation of environmental safety should cover its main four components, namely: economic, production, technical, organizational and state-legal.

Key words: ecological safety, environmental risk, emergency, mechanism of state regulation, environmental program.

Надійшла до редакції 24.01.20