

Голинська Олеся Володимирівна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри економічної та фінансової політики,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0003-1720-5056;

Белошапка Тетяна Василівна,
головний спеціаліст,
Державне агентство рибного господарства України,
м. Одеса
ORCID 0000-0002-2103-0730

УДК 351:504

doi: 10.34213/ap.20.02.21

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ПРОБЛЕМАТИКИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ВИМІРИ

Проаналізовано наукові публікації, де розкрито важливість публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Розглянуто законодавчу базу та праці науковців, в яких досліджено сучасний стан публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Підкреслено необхідність екологізації публічного адміністрування та виділено важливі її напрями як на регіональному, так і місцевому рівнях. Наголошено на актуальності формування екологічної свідомості суспільства як передумови для подальшого сталого розвитку територій та держави.

Ключові слова: публічне управління; екологічна політика; охорона природного середовища; навколишнє природне середовище; екологізація.

Постановка проблеми. Незадовільний стан навколишнього природного середовища в Україні та світі, а також усі ризики, загрози та небезпеки, що негативно впливають на стан довкілля, сьогодні є найактуальнішими питаннями публічного управління в розвинених державах. Збереження довкілля та пошук ефективної природоохоронної політики є найгострішою проблемою людства. Посилюється загроза не тільки здоров'ю та добробуту людини, а й взагалі життю на Землі.

Як свідчить досвід розвинених країн світу, проводити ефективну екологічну політику в державі досить важко навіть за умов процвітаючої економіки в базисі цієї держави. Тому вдосконалення ратифікованого міжнародною спільнотою екологічного законодавства здійснюється не тільки на законодавчому, але й на рівні нормативно-правового регулювання відносин у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Виходячи з цих позицій, мета публічного управління природокористуванням полягає в реалізації положень природоохоронного законодавства, налагодженні контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпеченні проведення ефективних і комплексних заходів з охорони природи, раціональному використанні природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на значну кількість вітчизняних і зарубіжних досліджень у сфері охорони навколишнього середовища, серед науковців з державного управління досконалomu вивченню підлягали лише окремі питання та проблеми. Так, А. Антонова, В. Демченко,

© Голинська О. В., Белошапка Т. В., 2020

О. Євграфов, Н. Маєвська та В. Персоляк досліджували питання державного регулювання використання природних ресурсів. Проблематику, пов'язану з виробленням та реалізацією екологічної політики вивчали Е. Ашикова, А. Кернична, В. Крук, В. Мариненко, А. Надежденко, О. Настечко, О. Проніна та ін. Проблеми публічного управління та роль громадських організацій в екологічній сфері України досліджували Г. Анісімова, О. Беляков, П. Гаман, О. Дацій, Т. Іванова, Н. Кобецька, О. Колбасова, М. Краснова, В. Крисаченко, Н. Малишева, М. Малишко, О. Мостяєв, М. Орлов, О. Савченко, Т. Слинько, Ю. Шемшученка, В. Юрченко та ін.

Проблеми деградації природного середовища, що негативно впливають на екологію, розглядали у своїх працях Дж. Гелбрейт, С. Гроф, Г. Дейлі, У. Каттон, Б. Коммонер, Д. Медоуз, У. Ростоу, Е. Тоффлер, Т. Шарден.

Основні положення стосовно різних складових механізмів системи публічного управління розроблялися в працях В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Л. Васільєвої, І. Грицяк, І. Лисова, Т. Мотренка, Н. Нижник. Проблематику природокористування досліджували у своїх роботах В. Кривов та О. Лазор.

Світовий досвід функціонування державної екологічної політики, особливості її впровадження в умовах глобальних викликів, напрями перспективи екологічного розвитку держави в умовах глобалізації та пріоритетні напрями реалізації екологічної політики на державному та місцевому рівнях розглядали такі вчені, як О. Амосов, В. Андрейцев, О. Веклич, О. Ветвицький, О. Власюк, Б. Данилишин, В. Качурінер, В. Колесник, В. Крисаченко, Л. Мельник, О. Мірошниченко, О. Оболенський, В. Трофимчук, Є. Хлобистов та ін.

Роль громадських організацій в екологічній сфері досліджувалась у працях українських вчених, а саме Г. Анісімова, О. Беляков, Н. Кобецька, О. Колбасова, М. Краснова, В. Крисаченко, Н. Малишева, М. Малишко, О. Мостяєв, М. Орлов, Т. Слинько, Ю. Шемшученка та ін.

Окремі аспекти формування структури природокористування, розміщення продуктивних сил та проблем охорони навколишнього природного середовища досліджували Т. Безверхнюк, С. Дорогунцов, А. Качинський, А. Маршал, Н. Терещенко. Проте застосування їхніх розробок потребує методологічних уточнень, узгоджень та адаптації до особливостей кожного з регіонів України окремо.

Значний внесок у вирішення проблем у сфері охорони природних ресурсів зроблено зарубіжними науковцями Д. Беллом, В. Беренсом, Ю. Климовим, А. Коротковим, М. Моїсеєвим, А. Ніколасом, Д. Робертсоном, В. Соколовим, А. Тимошенко, І. Фроловим, В. Хесле, О. Яніцьким та ін.

Теоретичні питання взаємодії суспільства та природи висвітлено у працях В. Вернадського, Д. Гвішиані, Н. Моїсеєва, П. Олдака та М. Реймерса.

Слід зазначити, що науковому визначенню сутності екологічної політики як об'єкта публічного управління наразі бракує комплексності.

Із цих авторських синтезів ми робимо висновок, що екологічна політика як система включає такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб'єкти, об'єкти, механізми реалізації, інструменти тощо. Це дає підстави дійти висновку, що публічна екологічна політика – це складова політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері екології, які формуються політичною системою публічного управління відповідно до її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою певних механізмів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо формування та реалізації публічного управління в екологічній сфері з метою актуалізації об'єкта публічного управління в Україні. З цієї мети впливає низка дослідницьких завдань, заснованих на побудові чіткої дефінітивної основи щодо такого об'єкту та на теоретизації його функціональних особливостей в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Роки незалежності в Україні стали періодом пошуку для українських урядів такого варіанту оптимізації системи органів державної влади, що був би здатний вирішити проблему підвищення ефективності публічного управління і дозволив би забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на екологічний розвиток держави; досягнення цілей, принципів і завдань публічного управління у сфері реалізації національної екологічної політики.

Публічне управління у сфері екології ґрунтується на поєднанні форм і методів прямого і непрямого управління. Пряме управління з боку держави здійснюється шляхом встановлення екологічно обґрунтованих заборон, взаємних зобов'язань з утилізації відходів, вимог щодо рециркуляції матеріалів. Непряме управління здійснюється за допомогою економічних важелів: зборів мита, податків, пільг, субсидій, засобів фінансової дії тощо.

Як вважає Н. Малиш, екологічна політика, – це сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку і цивілізованості [6]. Тому екологічну політику, на нашу думку, треба розуміти як координуючу першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства (організації), для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів.

На думку В. Бакуменка та О. Сосніна, екологічна політика – це політика суспільства, спрямована на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, зберігання та розвиток довкілля забезпечення нормальної життєдіяльності й екологічної безпеки людини [3, с. 183–184].

За визначенням О. Лазора, управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції [5].

Головне завдання Концепції сталого розвитку України – це забезпечення можливостей інтеграції екологічної політики у стратегію соціально-економічних реформ. Концепцію сталого екологічно безпечного розвитку, було прийнято світовим співтовариством на конференції ООН із питань розвитку та охорони природного середовища (Ріо-де-Жанейро, 1992). Її основною метою є забезпечення збалансованого вирішення соціально-екологічних питань, збереження природного середовища і природно-ресурсного потенціалу в майбутньому. У першому принципі Декларації Ріо про навколишнє середовище та розвиток зазначено: “Люди є центром сталого розвитку. Вони мають право на здорове життя у гармонії з природою”. Сутність сталого розвитку полягає в задоволенні потреб сьогодення без обмеження інтересів майбутніх поколінь.

На даний час в Україні здійснюються роботи щодо створення єдиної державної системи використання і відтворення природних ресурсів, спрямовані насамперед на розвиток системи ведення кадастрів природних ресурсів” удосконалення нормативно-правового забезпечення дозвільно-ліцензійної діяльності природокористування. Незважаючи на ускладнення, що виникли під час створення об’єктів природно-заповідного фонду у зв’язку з проведенням земельної реформи, площі територій природно-заповідного фонду продовжують збільшуватися.

Також триває удосконалення законодавчої бази у сфері екологічної безпеки та поведження з відходами. Основна мета екологічної політики України – гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України; впровадження

Сьогодні управління в галузі екології зводиться до врегулювання за допомогою правових важелів суспільних відносин. Суб’єктами такого врегулювання виступають державні органи, органи місцевого самоврядування, частково – громадські об’єднання. Їх діяльність спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки уповноваженими особами (фізичними і юридичними) на засадах дотримання екологічного законодавства, попередження можливого погіршення екологічної ситуації та захист прав громадян на екологічно безпечні умови життя.

Відповідно до ст. 16 Конституції України вбачається необхідність зміцнення екобезпеки шляхом екологізації публічного адміністрування, що безпосередньо стосується існування українського народу, здоров’я кожної людини, яка проживає на території України, майбутніх поколінь [4]. Отож, проблеми такого антропогенного впливу на природне навколишнє середовище України об’єктивно вимагають радикальної екологізації суспільно-політичної думки, посилення уваги до вирішення природоохоронних проблем на всіх рівнях організації суспільства, пошуку новітніх підходів до їхнього розв’язання на основі пріоритету екологічних законів і наукових знань, та екологізації публічного управління [1, с. 87].

Публічне управління в сфері екології слід спрямувати на гармонізацію взаємодії суспільства та природи, а також визначити спільну відповідальність держави й суспільства. Охорона природного навколишнього середовища має бути пріоритетом громадськості та місцевих громад [7].

У ракурсі зміни адміністративно-територіального устрою України, яка відбувається протягом 2015–2020 рр., відбуватимуться зміни рівня органістичної стійкості суспільних систем, а отже, гармонізація та взаємодія суспільства і природи неминуче набуватимуть нових рис [2].

Прийнята науковим об’єднанням модель раціональної наукової діяльності – платності природокористування є основою механізму публічного управління охороною навколишнього природного середовища і полягає у функціонуванні фінансово-економічних регуляторів ресурсного забезпечення екологічних цільових програм та мотивування виробників товарів до підвищення рівня екологічності цих товарів і технологій, застосованих у процесі їх виробництва [5].

Таким чином, розвиток екологічної системи на території України забезпечується відтворенням природних ресурсів, збільшенням екологічного потенціалу території, наявністю раціональних методів регулювання екологічної системи нашої держави.

Специфіка сьогоденішньої ситуації полягає в тому, що накопичувані десятиліттями екологічні проблеми тепер треба вирішувати в зовсім інших політичних та економічних умовах. У зв'язку з цим надзвичайно актуальними еколого-економічні дослідження трансформаційних процесів, наукове обґрунтування стратегії екологічної політики, розробка теоретико-методичних основ формування регіональних систем екологічної безпеки і т.ін.

Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів в регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційованих підходів до управління екологічною безпекою. Сьогодні, коли стала очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля, виникла об'єктивна необхідність у здійсненні ефективної регіональної екологічної політики, що вимагає відповідного теоретичного аналізу, осмислення її суті та змісту, оцінки сучасного стану, наукового обґрунтування шляхів її вдосконалення та механізмів реалізації.

Практика багатьох розвинених країн показує, що держави володіють реальними можливостями забезпечувати необхідний рівень охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічних прав і свобод громадян. Однією з форм вдосконалення національного законодавства є запозичення позитивного досвіду інших держав. Порівняння екологічної функції України, її форм і методів з екологічними функціями інших держав представляється необхідним елементом розвитку і удосконалення науки теорії права і держави.

У державах-членах Європейського Союзу правове регулювання в області екології здійснюється неоднаково. Виділяють декілька країн, які є передовими в цій сфері, це Велика Британія, Швейцарія, ФРН, Франція. У них відраховуються досить великі кошти на фінансування заходів щодо охорони природного середовища, проводиться грамотна екологічна політика, дотримання екологічних законів знаходиться на високому рівні.

У той же час існують держави – Грецька Республіка, Ірландія, Королівство Іспанія, Італійська Республіка, Португальська Республіка, де правове регулювання у сфері охорони довкілля не досягає бажаного вирішення.

Серед екологічно відповідальних країн, на нашу думку, слід виділити Німеччину – одну з найрозвиненіших держав світу. Вона займає одне з перших місць по основним життєвим показникам не лише в Європі, але й у світі в цілому. Окрім того, німецьке законодавство і право обґрунтовано вважаються одними з найбільш розроблених і досконалих, а правопорядок і його забезпечення – надзвичайно ефективними. Німці вже давно усвідомили, що охорона природи є первинним завданням будь-якої держави.

Комплексна оцінка національного екологічного потенціалу свідчить про можливість переходу до реалізації збалансованої політики еколого-економічного поступу. Державі вкрай потрібні стабільні та професійні управлінські структури на всіх рівнях, особливо тих, що є основою збалансованого розвитку; постійна перепідготовка державних службовців, оцінка і переатестація їх знань з екології, з основ гармонізації економічної, соціальної і екологічної рівноваги. На нашу думку, було б добре активізувати розв'язання власних екологічних проблем і пропонувати світу здобутки у подоланні глобальних, регіональних і місцевих негарездів.

Освіта була і залишається однією з пріоритетних галузей соціально-економічного поступу в різні періоди суспільних трансформацій. Принципи еколого-збалансованого розвитку потребують орієнтації усіх виробництв на забезпечення пом'якшення тиску на довкілля, зменшення обсягів видобутку й використання природних ресурсів та припинення нищення навколишнього природного середовища. Міжнародні форуми, до яких приєдналася Україна, визнали освіту “фундаментом сталого розвитку, базовим елементом трансформації суспільства до сталого розвитку”.

Невирішені екологічні проблеми становлять серйозну загрозу повноцінному існуванню будь-якої країни. Для України питання екологічної безпеки набувають пріоритетного значення, оскільки саме екологія визначає і визначатиме у найближчому майбутньому норми і стиль життя суспільства.

Аналіз проблем в екологічній сфері та визначення ролі держави щодо реалізації екологічної політики, серед головних завдань якої є стабілізація й поліпшення екологічного стану країни шляхом реалізації публічної екологічної політики за інтегрованим підходом соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, є актуальним питанням сучасності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, вирішення екологічних проблем та безпеки людини вимагає негайних рішень з боку органів публічного управління, які мають бути спрямовані на вирішення комплексної проблематики екологічного розвитку нашої держави, яка останніми десятиріччями може бути визначена як вкрай актуальна. Екологізація системи публічного адміністрування є ознакою його реалій, і, зважаючи на думку провідних вчених, вона має стійкий тренд до поглиблення з метою зміни основних суб'єкт-об'єктних зв'язків та впливів у механізмах публічного управління сучасної доби.

Список використаних джерел

1. Бикова Ю. Д. Екологізація публічного адміністрування в Україні як умова формування екологічної свідомості. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 4 (39). С. 82–88.
2. Голинська О. Зміна адміністративно-територіального устрою України в контексті органістичної стійкості суспільних систем. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електрон. видання. 2016. Вип. 1 (15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/16.pdf) (дата звернення: 12.10.2020).
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. НАДУ, 2010. 820 с.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. : зі змінами згідно із законом України від 03.09.2019 р. № 27-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
5. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія. Львів : Ліга-Прес, 2003. 542 с.
6. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія. Київ : К.І.С., 2011. 348 с.
7. Тішкова Н. Л. Поняття та сутність державного управління охороною навколишнього середовища. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. № 2. С. 140–141.

Holynska O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic and Financial Policy Department, ORI NAPA, Odessa

ORCID 0000-0003-1720-5056;

Bieloshapka T. V.,

State Agency of Fisheries of Ukraine, Chief Specialist Odessa

ORCID 0000-0002-2103-0730

STRENGTHENING OF PUBLIC-ADMINISTRATION'S PROBLEM IN THE ENVIRONMENTAL FIELD: WORLD AND UKRAINIAN REALITIES

Preserving the environment and finding an effective environmental policy is the most acute problem of mankind. The article analyzes the literature revealing the importance of public administration in the field of environmental protection. The legislative framework and the works of scientists, where the questions of the current state of public administration in the field of environmental protection were investigated. The important directions concerning the necessity of ecologization of public administration in our time, both at the regional and the local level, are highlighted. The emphasis is placed on the urgency of forming the ecological consciousness of society as a prerequisite for the further sustainable development of the state as a whole. The role of society and the technogenic loading, ecological programs and existing normative-legal acts in the creation of a new environmental policy of the local level is being studied.

As the experience of developed countries shows, it is difficult to pursue an effective environmental policy in a country, even in a prosperous economy based on this state.

The greening of the public administration system is a sign of its realities, and, according to leading scholars, it has a steady trend of deepening in order to change the main subject-object relations and influences in the mechanisms of public administration of modern times.

A number of conclusions that are problematic and are subject to further scientific discussion to identify opportunities for the development of organizational and economic mechanism of public administration in modern conditions of state.

Keywords: public administration; environmental policy; environment protection; environment; ecologization.

References

1. Bikova, Yu.D. (2018). Ecologization of public administration in Ukraine as a condition for the formation of environmental consciousness. *Public Administration and Local Self-Government*, 4 (39), 82–88 [in Ukrainian].
2. Holynska, O.V. (2016). Zmina administratyvno-terytorialnoho ustroju Ukrayiny v konteksti orhanistychnoyi stiykosti suspilnykh system. *Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka, issue 1 (15)*. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/16.pdf) [in Ukrainian].
3. Encyclopedic dictionary of public administration. (2010). Yu.V. Kovbasuk, V.P. Troshchynsky, Yu.P. Surmin (Eds.). NAPA [in Ukrainian].
4. The Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996: as amended in accordance with the law of Ukraine of September 3, 2019. № 27-IX. (2019). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Lazor, O.Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia u sferi realizatsii ekologichnoi polityky: organizatsiino-pravovi zasady*. Lviv: Liga-Press [in Ukrainian].
6. Malyshev, N.A. (2011). *Effective mechanisms of formation of the state ecological policy*. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
7. Tishkova, N.L. (2016). The concept and essence of public administration of environmental protection. *European political and legal discourse*, 2, 140–141 [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 15.10.2020 р.