

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Дзюндзюк Вячеслав Борисович,  
д. держ. упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-0622-2600;*

*Єфімов Юрій Вікторович,  
аспірант кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-2848-5583*

УДК 351.777:504.06

doi: 10.34213/ap.20.01.18

## ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У контексті сучасних екологічних викликів глобального простору проаналізовано еволюцію екологічних проблем та заходи щодо їх вирішення на державному рівні. Визначено змістовні характеристики екологічної політики держави. Акцентовано увагу на необхідності комплексного аналізу соціальних, економічних та екологічних зміни на початковому та завершальному етапах формування екологічної політики.

Наголошено на необхідності в стратегічному плані чітко усвідомлювати роль політики та уряду у виявленні, розумінні та реагуванні на екологічні проблеми у світі. Динамічність політичного процесу визначено як важливу передумову вдосконалення стимулюючих механізмів та розширення джерела інвестування екологічних програм.

**Ключові слова:** екологічна політика, публічна політика, сталий розвиток, екологічні проблеми, навколишнє середовище, уряд, неурядові організації, інвестиції.

**Постановка проблеми.** Вражаючи розробки в галузі енергетичних досліджень та технологій, а також тривалі політичні баталії щодо того, які види енергоносіїв, регламентів та інвестицій найкраще служать національним інтересам, багато говорять про екологічну політику та практики у XXI ст. Все частіше вчені підкреслюють важливість розробки екологічної політики у виборі курсу дій, успішність якої буде залежати від чіткого окреслення проблем, аналізу нагальності їх вирішення та взаємозв'язку, визначення джерел фінансування та видів відповідальності. Це означає ретельну попередню оцінку характеристик цільових груп населення (тобто груп, на які спрямовані політичні дії, наприклад, виробників хімічних речовин, автомобільних компаній чи широкої громадськості), а також намагання з'ясувати, які інструменти чи механізми цієї політики здатні спричинити передбачувану поведінку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням екологічної безпеки присвячено наукові праці С. Азарова, І. Варламової, Т. Козаченка, Ю. Литвинова, О. Одерій, Л. Черчик та ін. Теорію та практику процесу формування екологічної політики досліджували Ю. Боковикова, Н. Зіновчук,

Н. Малиш, А. Надежденко, Д. Якушев та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління та екологічного захисту, варто назвати Г. Вінтера, А. Вольфа, О. Дубовик, Крафта М., А. Кремера, О. Саркісова, Тобіна Р. та ін. Проте в сучасних умовах реформування виникають актуальні проблеми, що вимагають вдосконалених підходів щодо визначення особливостей забезпечення сталого розвитку країн засобами екологічної політики. Одночасно у вітчизняній науковій літературі не вистачає комплексного аналізу характеру взаємного впливу змін рівня розвитку та механізму стимулювання екологічного захисту з урахуванням специфіки сучасних підходів до державного управління.

**Мета статті.** Базуючись на стані наукового вивчення проблематики та екологічної практики формування національної політики щодо екологічних питань в Україні, метою статті обрано обґрунтування напрямів формування та реалізації екологічної політики держави у контексті сучасних екологічних викликів глобального простору.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми екологічного плану важко визначити, а ще важче вживати заходів щодо них. Причина цього криється у тому, що розробники механізмів екологічної політики мають вирішувати іноді вельми глибокі конфлікти з приводу того, що повинен зробити уряд, а що слід залишити на рівні індивідуального та корпоративного вибору на ринку. Наприклад, чи має уряд надавати щедрі субсидії нафтогазовим компаніям для заохочення більшого виробництва енергії, як це було роками? Чи має уряд пред'являти обов'язкові вимоги до енергоефективності для зменшення попиту? Чи має він фінансувати наукові та технологічні дослідження, які могли б допомогти розвинути нові джерела енергії, запровадивши заходи економічного стимулювання? Чи такі інвестиції в енергетику слід залишити на приватному ринку? Кожна стратегія має своїх прихильників серед науковців, політичних аналітиків, груп інтересів та тих, хто формує політику, і кожна група переконана, що її підхід є найкращим способом вирішення проблеми.

Такі види політичних розбіжностей можуть створити враження, що сьогодні взагалі немає єдиної думки щодо екологічних проблем та їх вирішення. Проте майже всі, хто серйозно вивчає екологічну політику, визнають багато причин для занепокоєння та те, що екологічні загрози, як би то не було, сьогодні є більш поширеними та лиховісними, ніж були раніше, в середині ХХ ст.

Більшості людей проблеми знайомі, хоча і не завжди їх легко зрозуміти, особливо механізм їх первісного виникнення. Вони включають забруднення повітря та води, незахищеність людей перед токсичними хімічними речовинами та небезпечними відходами, створення великої кількості твердих відходів (у тому числі нових, електронних, відходів, таких як викинуті стільникові телефони), що накопичуються на сміттєзвалищах або потребують переробки. Велика опора в усьому світі на використання викопного палива, що сприяє ризику зміни клімату та знищення критичних земель та лісів, що, своєю чергою, прискорює втрату біологічного розмаїття та загрожує стабільності екосистеми. До цих проблем можна додати постійне зростання людського населення та високий рівень споживання енергії та природних ресурсів; ці дві речі можуть загострити всі інші екологічні проблеми [4, с. 24]. Багато хто також додав би до переліку погіршення якості життя та загрози здоров'ю населення у містах, які все більше перевантажуються по всьому світу.

Звіти щодо цих та пов'язаних з ними проблем, майже щодня заповнюють ефір і газети, вони висвітлюються та жваво обговорюються на десятках тисяч вебсайтів. Дедалі більше в цьому постійному суспільному обговоренні використовуються сайти соціальних медіа, таких як Facebook, Twitter та YouTube. Не дивно, що дослідження та звіти можуть викликати побоювання громадськості щодо очевидно невпинної деградації навколишнього середовища. Люди можуть бачити докази у своїх мікрорайонах, громадах та регіонах, і по-троху вони розуміють, як погіршення навколишнього середовища може впливати на них.

В усьому світі люди вже давно вважають, що навколишнє середовище серйозно занепадає, і рішуче підтримують зусилля, спрямовані на те, щоб змінити тенденцію на протилежну, навіть коли екологічні та енергетичні проблеми не були настільки актуальними, як багато інших питань, таких як економіка. Їх побоювання поділили багато світових політиків, які допомогли визначити порядок денний глобальних заходів (самітів, конференцій, конгресів тощо). Науковці та розробники екологічної політики стверджували, що потреби можна визначити та задовольнити різними способами, і були пропозиції щодо "сильних" та "слабких" версій стійкості, що відрізняються очікуваними відповідями суспільства, незалежно від того, чи відбуватимуться дії в міжнародних агенціях, місцевих урядах або на кампусах коледжів та університетів [1, с. 292; 2, с. 154]. Проте на практичному рівні наслідки є досить зрозумілими: багато видів суспільної діяльності, таких як використання викопного палива, або опора на поточні методи виробництва харчових продуктів, не можуть продовжуватись у теперішньому вигляді без коригування відповідних технологій, оскільки вони не є кінцево стійкими на планеті.

Слід також озирнутися на соціальні, економічні та екологічні зміни на початку ХХ ст. Те, що очікується попереду в решті двадцять першого століття, так само різке та тривожне. Можна побачити наслідки для розвитку енергетики та транспорту в Китаї. Китай тривалий час очікував, що його економічний випуск почетвериться протягом наступних 15 років, хоча глобальні економічні неприємності з 2008 по 2016 р. явно дещо уповільнили його темпи зростання. До кінця 2000-х Китай щотижня відкривав електростанцію, що працює на вугіллі, достатньо велику, щоб обслуговувати енергетичні потреби кожного домогосподарства в Далласі чи Сан-Дієго [2, с. 18–19]. Індія також стрімко збільшувала використання вугілля для подібних цілей. Однак до 2016 р., частково у відповідь на погіршення якості повітря у великих містах та його нове зобов'язання скоротити викиди парникових газів, Китай оголосив, що дещо сповільнить темпи зростання. Він випереджав США в переході до більш чистих вугільних установок та швидко просувався в галузі сонячної та вітроенергетичної технології. Проте продажі автомобілів у Китаї зростають, навіть коли країна продовжує будувати масові транзитні лінії, щоб задовольнити зростаючий попит на перевезення. До 2016 р. це був найбільший у світі автомобільний ринок, з рекордними продажами як для невеликих позашляховиків, так і для електромобілів. Китай з легкістю перевершив США за продажами електромобілів, маючи потужну підтримку свого уряду у вигляді економічних, зокрема податкових, інструментів стимулювання .

Цей вид економічного зростання є важливим для збільшення можливостей для мільярдів людей у всьому світі та просування соціальної справедливості [1, с. 28], але він також має бути сумісним з межами природних систем. Для більшості з людей важко зрозуміти ці історичні тенденції та їх наслідки. Деякі коментатори характеризують цей новий вплив людини на навколишнє середовище як початок “антропоценної епохи”, щоб відрізнити її від попередніх історичних періодів.

Ці значні перетворення ставлять фундаментальні питання для вивчення екологічних практики та політики. Чи зможе Земля прийняти таке зростання, що очікується протягом наступного століття? Якщо так, то якою буде ймовірна людська та екологічна “ціна”? Наскільки добре оснащені країни світу для того, щоб реагувати на багато потреб, спричинених такими соціальними, економічними та екологічними тенденціями? Постає також питання щодо здатності та готовності політичних систем у всьому світі вирішувати ці проблеми, а також щодо швидкості таких дій. Наприклад, чи зможуть вони розробити, прийняти та впровадити ефективну політику щодо охорони здоров'я населення та зробити це до того, як мільйони людей зіткнуться з жахливими наслідками? Чи зможуть вони зробити те саме, щоб сприяти сталому використанню природних ресурсів до того, як екологічні системи будуть підштовхнуті до точки злому?

Щодо екологічних практик та політики, які застосовуються у світі. Державну політику можна визначити як хід дій уряду у відповідь на соціальні проблеми, тобто це те, що уряди вирішують зробити щодо цих проблем. Екологічна політика стосується тих дій держави, які впливають або намаються вплинути на якість навколишнього середовища або використання природних ресурсів. Спрощено говорячи, політикою є колективний вибір, який ми всі робимо як суспільство. Це стосується цілей політики та засобів, які використовуються для їх досягнення, а також того, як люди організуються та керують собою, наприклад, через державні установи чи громадські організації, на які вони покладаються, та політичні процеси, які використовуються для прийняття рішень. Протягом наступних кількох десятиліть країни стоять перед важливим вибором. Вони можуть підтримувати поточні екологічні політики та практики, або вони можуть передбачити краще майбутнє та розробити інституції та політики, які потрібні щоб запровадити необхідні зміни. Вони можуть покластися на нерегульований ринок, де панує індивідуальний вибір, або можуть спробувати прискорити та свідомо направити перехід до цього майбутнього іншими способами. Такі рішення є принаймні такими ж важливими в Україні, як у будь-якій країні, а екологічні наслідки тут, ймовірно, більші, ніж для будь-якої іншої країни, що розвивається, у світі.

Екологічна політика сьогодні також має надзвичайно широку сферу застосування. Традиційно вважалося, що вона передбачає збереження або охорону природних ресурсів, таких як громадські землі та води, цілини та дикі тварини, і, таким чином, стосувалася рекреаційних можливостей та естетичних цінностей на додаток до екологічного збереження. Починаючи з другої половини ХХ ст., цей термін частіше застосовується для позначення зусиль уряду з охорони навколишнього середовища, таких як контроль забруднення повітря та води, які ґрунтуються на занепокоєнні за здоров'я людини. У промислово розвинених країнах ці політики прагнуть змінити тенденції деградації

навколишнього середовища, що впливають на землю, повітря та воду, та працювати над досягненням прийнятних рівнів якості навколишнього середовища в контексті екологічної безпеки.

Однак екологічна політика виходить за рамки охорони навколишнього середовища та охорони природних ресурсів. Вона включає, частіше неявні, ніж явні, урядові дії, що впливають на здоров'я та безпеку людини; використання енергії; перевезення; містобудівні проекти та стандарти забудови; сільське господарство та виробництво продуктів харчування; приріст населення; національну та міжнародну безпеку; та захист життєво важливих глобальних екологічних, хімічних та геофізичних систем [2, с. 29; 3, с. 201]. Отже, екологічна політика держави має надзвичайно широкий обсяг та має всебічний і зростаючий вплив на сучасні людські справи. Вона охоплює довгострокові та глобальні, а також короткотермінові та локальні (регіональні) дії екологічного спрямування.

Майже універсальна концепція “стійкого розвитку” є важливим показником початку ХХІ ст., навіть якщо це залишається дещо розпливчастим терміном, який може замаскувати серйозні економічні та політичні конфлікти, особливо між багатими та бідними країнами [2, с. 38]. Однак у 2010-х роках мова сталості є не тільки поширеною на цьому рівні, але й розпалює багатообіцяючу низову активність та корпоративну прихильність як у країні, так і по всьому світу, в тому числі у багатьох закладах освіти, які наразі мають директора чи координатора з питань сталого розвитку. Кліматичні зміни, швидко зростаюче населення та середній клас, що розширюється, частково спричинені глобалізацією, загрожують планеті.

Ці події свідчать про фундаментальні зміни, які відбулися в глобальних екологічних практиках та політиці протягом останніх п'яти десятиліть. У цей період проблеми вважалися простими, а рішення очевидними та порівняно легкими для втілення. Ентузіазм громадськості та політичних сил щодо політики охорони навколишнього середовища підтримував прийняття інноваційних та суворих державних програм, які б змусили промисловості, що їх порушують, очищуватися. Це було так навіть тоді, коли цілі політики перевищували як наявні технічні знання, так і спроможність адміністративних органів взяти на себе нові обов'язки, передбачені законом. У такому сприятливому політичному кліматі витратам на досягнення нових екологічних стандартів мало коли приділяли багато уваги.

Більшість з усіх початкових екологічних законів залишається чинною сьогодні, незважаючи на майже п'ять десятиліть критики та експериментів з подібними альтернативами як на національному, так і на державному рівнях. Причини багато в чому політичні. Сьогоднішні виклики пов'язані не лише з тим, як найкраще модернізувати екологічну політику, але і як боротися з новим і складним набором проблем третього покоління та політичних дій, що виникли, від вирішення глобальних питань зміни клімату до місцевих ініціатив щодо сталого розвитку. У цьому сенсі можна виявити спадкоємність старої екологічної політики навіть тоді, коли розгортається нова ера, яка багата надіями та можливостями.

Навіть випадковий огляд коментарів щодо навколишнього середовища за останнє десятиліття виявляє широко розрізнені погляди на екологічні проблеми та те, що слід зробити з ними. Це не повинно дивувати. На ви-



значення та розуміння будь-якої суспільної проблеми впливають політичні ідеології та цінності, освіта та професійна підготовка, а також досвід роботи чи досвід громади. Вони сильно різняться в суспільстві, серед науковців, політиків та громадськості. Необхідним є також врахування етичних принципів поведіння суспільства з ресурсами залежно від менталітету, культури, сімейних традицій, які в кінцевому вигляді спричиняють відповідний рівень соціальної відповідальності людей та бізнес-структур в окремо взятій країні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, необхідно в стратегічному плані чітко усвідомлювати роль політики та уряду у виявленні, розумінні та реагуванні на екологічні проблеми у світі. Слід наголосити, що кожний окремий вибір в рамках системи екологічної політики є неминуче політичним у тому сенсі, що такий вибір прагне вирішити конфлікти, притаманні балансуванню захисту навколишнього середовища та інших соціальних та економічних цілей. Тобто такий процес передбачає боротьбу за те, чиє визначення суспільних інтересів має переважати, та, точніше, як ми повинні узгоджувати екологічні цілі з іншими конкуруючими цінностями, такими як економічний добробут, права людини, прагнення до обмеженого регулювання уряду та соціальна справедливність. Це також слугуватиме нагадуванням про важливу роль, яку уряд відіграє у вирішенні екологічних проблем. Перш ніж звернутися безпосередньо до цієї ролі, слід зазначити кілька інших провідних поглядів на екологічні проблеми, їх причини, та їх вирішення. Це наука і техніка; економічні та стимулюючі структури, а також цінності та етика. Ці різні точки зору, як правило, певною мірою обговорюються в різних точках процесу вироблення політики, але все-таки варто підкреслити відмінності в тому, як сприймаються та вирішуються екологічні проблеми.

Загальний політичний процес, звісно, також є дуже динамічним. Усе може сильно змінитися з часом, коли конкретні суб'єкти політики приходять та йдуть до влади. В такі часи нові дані та аргументи висуваються, проблеми визначаються та переосмислюються, а також висуваються та розглядаються нові політичні рішення, такі як ринкові стимули та громадська освіта. Це має бути хорошою новиною як для екологічних активістів, так і для їхніх опонентів. Тобто, процес розробки екологічної політики ніколи насправді не закінчується, а отже екологічні програми вдосконалюються, стимулюючі механізми доопрацьовуються, джерела інвестування поновлюються і розширюються. У зв'язку з цим формалізація процесу формування та методичне забезпечення оцінки екологічної політики мають суттєві перспективи подальших досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. Hempel, L.C. (2006). *Climate Policy on the Installment Plan*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.
2. Kraft, M.E. (2018). *Environmental policy and politics*. New York: Routledge, University of Wisconsin-Green Bay.
3. Mazmanian, D.A. and Nijaki, L.K. (2013). *Sustainable Development and Governance. The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. New York: Oxford University Press, 184–206.
4. Tobin, R.J. (2016). *Environment, Population, and the Developing World. Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, vol. 18, 311–332.

**Dziundziuk V. B.,**

*Doctor of Public Administration, Professor, Head of Political Science and Philosophy Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

*ORCID 0000-0003-0622-2600;*

**Yefimov Yu. V.,**

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

*ORCID 0000-0003-2848-5583*

## **FEATURES OF ENVIRONMENTAL POLICY IN MODERN CONDITIONS**

Developments in energy research and technology, as well as ongoing political discussions about the suitability of energy, regulations and investments to national interests, confirm the importance and timeliness of environmental policy and practice researches in the current environment. The experience of developed and developing countries in developing their environmental policy is explored. Main issues that require improved approaches to identifying the features of ensuring sustainable development of countries by means of environmental policy are highlighted. The issue of correlation between economic development and environmental security is considered.

In order to substantiate the directions of formation and implementation of public environmental policy in the context of contemporary environmental challenges of the global space, the evolution of environmental problems and measures to solve them at the national level is analyzed. The substantive characteristics of public environmental policy have been determined. Attention was focused on the need for a comprehensive analysis of social, economic and environmental changes in the initial and final stages of environmental policy-making.

The need for a strategic understanding of the role of policy and government in identifying, understanding and responding to environmental problems in the world is emphasized. It is worth noting the importance of taking into account leading views on environmental problems, their causes and solutions, in particular in terms of: 1) science and technology; 2) economic and incentive structures (mechanisms); 3) values and ethics. These different perspectives are generally discussed to some extent at different points in the policy-making process, but the differences, sometimes dramatic, in how environmental issues are perceived and addressed are still worth highlighting. The importance of taking into account the continuity of environmental policy for the accumulation of experience and tools to promote social responsibility in the context of environmental safety is emphasized.

The dynamism of the political process is identified as an important prerequisite for improving the incentive mechanisms and expanding the source of investments in environmental programs.

**Keywords:** environmental policy, public policy, sustainable development, environmental problems, environment, government, non-governmental organizations, investments.

## **References**

1. Hempel, L.C. (2006). *Climate Policy on the Installment Plan*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.
2. Kraft, M.E. (2018). *Environmental policy and politics*. New York: Routledge, University of Wisconsin-Green Bay.
3. Mazmanian, D.A. and Nijaki, L.K. (2013). *Sustainable Development and Governance. The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. New York: Oxford University Press, 184–206.
4. Tobin, R.J. (2016). *Environment, Population, and the Developing World. Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, vol. 18, 311–332.

*Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.*