

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.36>

Г. М. Буканов

orcid.org/0000-0002-5398-5953

кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РІВНІ, ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена виокремленню рівнів державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, її принципів і функцій. Виділено такі рівні управління в сфері екологічної політики: наднаціональний (глобальний) рівень управління, який пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, основними принципами якого є положення концепції сталого (збалансованого) розвитку; загальнодержавний (національний) рівень, який передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики, принципи якої визначено в Стратегії реалізації екологічної політики України до 2030 року; регіональний рівень управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, що здійснюється на рівні окремого регіону; місцевий рівень управління у сфері реалізації екологічної політики, який здійснюється на рівні окремих територій (міст, селищ, громад); рівень громадського управління, що передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. Виокремлено принципи і функції управління в сфері екологічної політики на різних рівнях.

Рівень громадського управління є тим рівнем, який передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства.

Децентралізація передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, а відповідно, посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою і формуванні регіональної екологічної політики.

Таким чином, реалізація екологічної політики на регіональному рівні визначається як діяльність органів місцевого самоврядування щодо вироблення та практичного втілення рішень для здійснення регулюючих та координуючих впливів на сферу природокористування з метою реалізації та дотримання державних стандартів екологічного розвитку в регіонах країни.

Зазначено, що для забезпечення ефективності державного управління в екологічній сфері необхідним є застосування таких інструментів, як екологічний менеджмент, стратегічна екологічна оцінка, податкові пільги, податкові кредити, платежі за забруднення навколишнього середовища, еколого-економічний контроль, санкції та штрафи за порушення природоохоронного законодавства, міжсекторне соціальне партнерство.

Ключові слова: екологічна політика, регіональна екологічна політика, регіон, державне управління, рівні державного управління, принципи і функції державного управління, соціальне партнерство.

Постановка проблеми. В Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5] визначено, що одним із пріоритетних напрямів ре-

лізації державної екологічної політики є формування регіональної екологічної політики на основі принципів і положень концепції сталого (збалансованого) розвитку та імплементації директив ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, що передбачено Угодою

про асоціацію. Саме тому є необхідним визначення рівнів, принципів та функцій державного управління у сфері реалізації екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні, визначенню ролі держави в забезпеченні необхідного рівня екологічної безпеки присвячено роботи таких відомих науковців та фахівців, як В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Кучеренко, О. Лазор, С. Лісовський, Н. Малиш, Г. Марушевський, Л. Мельник, О. Мордвінов, О. Мягченко, В. Потапенко, Ю. Саталкін, Л. Стасюк, О. Труш, Є. Хлобистов, Н. Хумарова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та інші. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема, виділення принципів і функцій державного управління в сфері формування і реалізації екологічної політики на його різних рівнях.

Метою статті є виокремлення рівнів державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, її принципів і функцій.

Виклад основного матеріалу. Екологічна політика і її формування та реалізація сьогодні виступає як базовий складник наявних соціально-еколого-економічних систем, визначаючи перспективи їх сталого розвитку. В Українському законодавстві державна екологічна політика визначається як «система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України та забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи» [9, с. 12], а в прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану навколишнього середовища шляхом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою

забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [5].

У сучасній теорії і практиці державного управління є багато наукових дефініцій поняття «екологічна політика». О. Калашник визначає екологічну політику як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [7]. З іншого боку, Ю. Боковикова і Н. Коваль вважають, що державна екологічна політика – це насамперед «система законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни» [2, с. 7]. На думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення [4].

Розглянемо рівні управління у сфері формування і реалізації екологічної політики в Україні. В практиці державного (публічного) управління є багато підходів до виокремлення рівнів формування і реалізації екологічної політики. Наприклад, К. Тимощук виділяє такі рівні здійснення екологічної політики [12, с. 100]: 1) локальний – рівень підприємства організації; 2) місцевий – рівень адміністративного району, міста; 3) регіональний – рівень області; 4) субнаціональний – рівень кількох областей; 5) національний – рівень держави; 6) міждержавний – рівень кількох держав; 7) планетарний (глобальний) – рівень

планети. Причому як основний суб'єкт екологічної політики автор виділяє державу, зазначаючи, що реалізація екологічної, як і будь-якої іншої політики, неможлива без підкорення волі окремих осіб спільним інтересам.

С. Чистов, А. Никифоров, Т. Куценко зазначають, що в Україні є система органів управління в галузі охорони навколишнього середовища – це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища [13, с. 303–304].

М. Сливка відзначає, що державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні здійснюється органами загальної компетенції та спеціальної компетенції [10, с. 62].

Таким чином, можна виділити такі рівні управління в сфері екологічної політики: 1) наднаціональний (глобальний) рівень управління; 2) загальнодержавний (національний) рівень; 3) регіональний рівень; 4) місцевий рівень; 5) рівень громадського управління.

Наднаціональний (глобальний) рівень управління пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, її участі в конвенціях, договорах щодо охорони навколишнього середовища та імплементації їх положень в нормативно-правову систему екологічного законодавства України. Основу інституційної архітектури глобального екологічного управління складають міжнародні структури різного рівня, підпорядкування та спеціалізації, однак ключовою наразі є роль Організації Об'єднаних Націй [8, с. 96].

Загальнодержавний (національний) рівень управління передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики і представлений суб'єктами управління загальної і спеціальної компетенції вищого рівня державного управління (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство енергетики і охо-

рони довкілля, спеціальні служби з охорони навколишнього середовища тощо).

У контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. Як зазначають М. Андрієнко і В. Шако, «регіональна екологічна політика держави є органічним складником національної екологічної політики, механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми» [1, с. 51].

Зміст регіональної екологічної політики О. Бондар розглядає в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика [або державна екологічна політика на регіональному рівні]), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами [3]. Рівень громадського управління передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. В межах наукової рефлексії соціальне партнерство розуміється як міжсекторна взаємодія між представниками двох або трьох секторів. Такої ж думки дотримується у своїх наукових пошуках і В. Якимець, який при цьому також акцентує увагу на синергетичності, яка виникає під час поєднання різних ресурсів з боку різних секторів (некомерційного сектору, бізнесу, держави) під час розв'язання різних соціальних проблем в межах соціального партнерства [15, с. 15].

Отже, соціальне партнерство в сфері реалізації регіональної екологічної політики – це взаємодія державних органів управління в сфері екології, органів місцевого самоврядування, бізнес-корпорацій, інституцій громадянського суспільства з метою забезпечення екологічної безпеки регіону і задоволення екологічних потреб населення на основі принципів соціальної справедливості, субсидіарності і солідарності. Основою громадського екологічного руху в Україні є всеукраїнські громадські організації, місцеві екологічні групи, бла-

годійні фонди, наукові товариства, тематичні об'єднання, асоціації, мережі, робочі групи, створені для розв'язання національних і місцевих екологічних проблем.

Управління у сфері формування і реалізації екологічної політики здійснюється на основі певних принципів управління (лат. *principium* – першопричина, керівна ідея, головне правило поведінки). Як зазначає Л. Шумна, розрізняють об'єктивний і суб'єктивний зміст принципу. В об'єктивному значенні принцип – це відбиття природної або суспільної закономірності; він існує, тому що такими є закони природи і суспільства. Суб'єктивний зміст принципу полягає в тому, що він становить собою напрям вчинків людини. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом; їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку й у них віддзеркалюються закономірності суспільного життя [14].

На глобальному рівні управління в сфері екології принципи базуються на основних положеннях концепції сталого розвитку, серед яких слід виділити наступні: 1) принцип міжрегенераційної рівності / рівності між поколіннями; 2) принцип раціонального використання природних ресурсів; 3) принцип забезпечення рівного доступу держав до вигід від використання природних ресурсів; 4) принцип включення екологічних питань до процесу соціально-економічного планування. Відповідно до цих принципів формується державна екологічна політика України як складник стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни.

Реалізація державної екологічної політики на національному рівні здійснюється за принципами (відповідно до Закону України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5]): 1) відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; 2) участі громадськості у формуванні державної політики; 3) дотримання екологічних прав громадян; 4) заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; 5) запобігання екологічній шкоді; 6) міжнародної співпраці та євроінтеграції.

Принципи громадського управління охороною навколишнього середовища базуються на змістових і функціональних особливостях міжсекторного соціального партнерства: узгодження інтересів різних соціальних груп, зняття і пом'якшення соціальної напруженості і соціальної нерівності в суспільстві, забезпечення соціальних гарантій і умов життєдіяльності, узгодження соціально-економічної політики тощо.

Суть принципів екологічного управління розкривається через його функції. Так, Д. Валовий визначає три групи функцій соціального управління, які стосуються також екологічної сфери. Перша група пов'язана із створенням сприятливих умов життя людей і послідовним поліпшенням, вдосконаленням цих умов. Друга група функцій соціального управління охоплює процеси змін у змісті життєдіяльності людей. Третя група функцій охоплює цілеспрямовані дії на перебіг процесів формування, функціонування і розвитку соціальних систем як цілісних утворень, змін їхньої соціальної організації і структури [11].

Як зазначає А. Залєвська-Шишак, на національному рівні до функцій управління у сфері екологічної політики належать такі: розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення; проведення державної екологічної експертизи та її виконання на національному рівні; створення економічного механізму природокористування; регулювання використання природних ресурсів і запобігання забрудненню навколишнього середовища; реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття; забезпечення екологічної безпеки як складника національної безпеки України; реалізація міжнародних угод та виконання Україною взятих на себе в межах цих угод зобов'язань і підтримка міждержавних відносин у природоохоронній сфері; запровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державних рішень екологічною інформацією (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, введення обліку забруднень, прогнозування); екологічна освіта та виховання населення [6, с. 50].

На регіональному рівні управління в сфері реалізації екологічної політики, на думку авторки, включає такі функції: регулює використання природних ресурсів регіону; визначає нормативи забруднення природного середовища; впроваджує економічний механізм природокористування; впроваджує моніторинг та веде облік об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проводить державну екологічну експертизу; контролює дотримання природоохоронного законодавства; досліджує стан навколишнього середовища; розробляє програми впровадження природоохоронних заходів, визначає та реалізує інвестиційну політику; інформує населення та зацікавлені організації з екологічних питань [6, с. 51].

До функцій управління на місцевому рівні входить контроль за використанням природоохоронного законодавства, розробка і реалізації екологічних програм і проєктів тощо. На рівні громадського управління можна визначити насамперед функції контролю за дотриманням екологічного законодавства, моніторингу екологічного стану територій, екологічної освіти тощо.

Висновки і пропозиції. Виділено такі рівні управління в сфері екологічної політики: 1) наднаціональний (глобальний) рівень управління, який пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, її участі в конвенціях, договорах щодо охорони навколишнього середовища та імплементації їх положень в нормативно-правову систему екологічного законодавства України. Основу інституційної архітектури глобального екологічного управління складають міжнародні структури різного рівня, підпорядкування та спеціалізації, однак ключовою наразі є роль Організації Об'єднаних Націй; 2) загальнодержавний (національний) рівень передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики і представлений суб'єктами управління загальної і спеціальної компетенції вищого рівня державного управління (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство енергетики і охорони довкілля,

спеціальні служби з охорони навколишнього середовища тощо); 3) регіональний рівень управління у сфері формування і реалізації екологічної політики здійснюється на рівні окремого регіону, суб'єктами державного управління якого виступають обласні адміністрації, обласні ради, департаменти спеціальної компетенції загальнодержавного рівня у сфері реалізації екологічної політики; 4) місцевий рівень управління у сфері реалізації екологічної політики здійснюється на рівні окремих територій (міст, селищ, громад), суб'єктами державного управління якого виступають місцеві адміністрації, місцеві ради тощо; 5) рівень громадського управління передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. Виокремлено принципи і функції управління в сфері екологічної політики на різних рівнях.

Перспективним напрямом подальших досліджень є систематизація інструментів реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні в контексті впровадження системи екологічного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
2. Боковикова Ю.В., Коваль Н.В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4(63). С. 34–42.
3. Бондар О.І. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики» Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління. Київ, 2012. URL: <http://www.menr.gov.ua/docs/activityecopolit/NDRregionalna%20politika>.
4. Ветвицький Д.О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
5. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16.

- ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk>.
6. Залевська-Шишак А.Д. Основні напрями державного регулювання охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні. *Економіка*. 2014. Вип. 24. С. 46–54.
 7. Калашник О.М. Екологічна безпека як складник державної політики України: понятійно-термінологічний аспект. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_4.
 8. Перга Т.Ю. Глобальна екологічна політика та Україна : монографія. Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2014. 288 с.
 9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page>.
 10. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.
 11. Соціальний менеджмент / [под ред. Д.В. Валового]. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000. 392 с.
 12. Тимошук К.А. Екологізація політики в Україні: проблеми та перспектива розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 97–102.
 13. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. Державне регулювання економіки : навч. посіб. 2-ге вид., доопрац. і доповн. Київ : КНЕУ, 2005. 440 с.
 14. Шумна Л.П. Принципи соціального обслуговування. Електронна бібліотека юридичної літератури. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/33308/%CB>.
 15. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. Москва : Эудиторіал УРСС, 2004. 384 с.

Bukanov H. Levels, principles and functions of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy in Ukraine

The article is devoted to the separation of levels of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy, its principles and functions. The following levels of governance in the field of environmental policy have been identified: supranational (global) level of governance, which is related to Ukraine's international cooperation in the field of ecology, the main principles of which are the provisions of the concept of sustainable development; national level, which provides for the formation and control over the implementation of state environmental policy, the principles of which are defined in the Strategy for the implementation of Ukraine's environmental policy until 2030; regional level of management in the field of formation and implementation of environmental policy, carried out at the level of a particular region; local level of management in the field of environmental policy, which is carried out at the level of individual territories (cities, towns, communities); the level of public administration, which provides for public participation in public administration in the field of formation and implementation of environmental policy based on the principles of intersectoral social partnership. The principles and functions of management in the field of environmental policy at different levels are highlighted.

The level of public administration is the level that provides for public participation in public administration in the implementation of environmental policy based on the principles of intersectoral social partnership. Decentralization involves the creation of a new model of territorial organization of power, and, accordingly, the role of local self-government in the management of the environmental sphere and the formation of regional environmental policy. Thus, the implementation of environmental policy at the regional level can be defined as the activities of local governments to develop and implement solutions for regulatory and coordinating impacts on nature in order to implement and comply with state standards of environmental development in the regions.

It is noted that to ensure the effectiveness of public administration in the environmental sphere it is necessary to use tools such as environmental management, strategic environmental assessment, tax benefits, tax credits, payments for environmental pollution, environmental and economic control, sanctions and fines for environmental violations, intersectoral social partnership.

Key words: *ecological policy, regional ecological policy, region, public administration, levels of public administration, principles and functions of public administration, social partnership.*