

УДК 502.13

DOI <https://doi.org/10.32851/2226-0099.2019.109-1.29>

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Бреус Д.С. – к.с-г.н, доцент кафедри екології та сталого розвитку
імені професора Ю.В. Пилипенка,

ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»

Сікорський В.В. – магістр кафедри екології та сталого розвитку
імені професора Ю.В. Пилипенка,

ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»

У статті здійснено аналіз літератури, в якій розкрито важливість державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Розглянуто законодавчу базу та праці науковців, де досліджувалися питання сучасного стану державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Автори роблять висновки, що недосконалість економічного механізму природокористування і реалізації природоохоронних заходів, недостатня ефективність наявної системи управління охороною та використанням природних ресурсів зумовлені недоліками нормативно-правової бази й організаційною структурою управління. Зокрема, розв'язанню нагальних проблем сприяла б розробка і прийняття на законодавчому рівні державної стратегії сталого розвитку.

Встановлено відсутність консенсусу у різних авторів стосовно конкретного змісту і форм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, що призводить до певних незручностей у роботі науковців та службовців, які використовують таку термінологію.

Автори пропонують встановити в Конституції України обов'язки держави, такі як: раціональне і комплексне використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Проаналізовано галузь охорони навколишнього природного середовища і зроблено висновок, що, попри чітке усвідомлення фахівцями змісту природоохоронної проблематики та визнання її на державному рівні, повномасштабного її вирішення в Україні досі не відбулося, а окреслені в дослідженні завдання і тепер залишаються актуальними та потребують відповідно до вимог Європейського Союзу подальшого вирішення.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених державному регулюванню ефективності використання природних ресурсів та охороні навколишнього природного середовища, залишаються не досить розробленими питання реалізації природоохоронних заходів. Сформульовано пропозиції щодо необхідності закріплення обов'язків держави із забезпечення охорони довкілля та екологічної безпеки в законодавчій базі.

Ключові слова: державне управління, охорона природного середовища, державна стратегія розвитку, природні ресурси, екологічна політика.

Breus D.S., Sikorskyi V.V. Current state of public administration in the sphere of environmental protection

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 authors conclude that the imperfection of the economic mechanism of environmental using and implementation of environmental measures, the lack of efficiency of the existing system of protection and use of natural resources management occurs due to the imperfection of the legal database and the organizational structure of management. In particular, the development and adoption of a state-level of the sustainable development strategy at the legislative level would help to solve urgent problems.

There is a lack of consensus among the various authors on the specific content and forms of implementation of national environmental policy at the regional level, which leads to some inconvenience in the work of scientists and officials using this terminology.

The authors propose to establish in the Constitution of Ukraine the responsibilities of the state, such as: rational and integrated use of natural resources, environmental protection and providing of ecological safety.

The field of environmental protection is analyzed and it is concluded that, despite the clear awareness of the content of environmental issues by experts and recognition at the state level, a full-scale solution to this problem has not yet taken place in Ukraine, and the objectives outlined in the study remain relevant and in line with European Union requirements needs a further solution.

Despite the considerable number of scientific works devoted to the state regulation of the efficiency of the natural resources use and environmental protection, the issues of implementation of environmental measures remain insufficiently developed. The proposals on the necessity of fixing the state's responsibilities for environmental protection and ecological safety in the legislative base are formulated.

Key words: public administration, environmental protection, state development strategy, natural resources, environmental policy.

Постановка проблеми. Численні зв'язки між людиною і навколишнім природним середовищем потребують врегулювання з метою забезпечення раціонального природокористування, збереження природного різноманіття та екологічної безпеки, прав та інтересів людства. Належна реалізація відповідних зв'язків людини та природи багато в чому залежить від ефективної та злагодженої роботи суб'єктів управлінської діяльності, насамперед органів державної влади, а також її посадових осіб.

За роки незалежності в Україні було прийнято багато розрізаних нормативно-правових актів адміністративно-правового регулювання екологічних відносин, які визначають дещо нові підходи до управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища України. Проте якихось вагомих узагальнень або ж відповідних наукових розробок з указаної проблематики не було здійснено.

Аналіз чинного вітчизняного законодавства, теоретичних досліджень, правотворчої діяльності демонструє, що поширеним є використання різноманітних термінів та правових категорій, які загалом так чи інакше виражають зміст управління, в тому числі в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища досліджуються багатьма вітчизняними науковцями, серед яких варто виділити Я. Адаменка, А. Андрусевича, Н. Андрусевич, О. Бондаря, Т. Грушкевича, С. Лінника, Н. Малиш, М. Пилипчука, К. Ситника, А. Толстоухова, П. Фесянова, М. Хвесика, О. Шаптали, В. Шевчука та ін.

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

Постановка завдання. На основі інтенсивного споживання природних ресурсів наявний процес розвитку сучасного українського суспільства зумовлює техногенні зміни довкілля, що мають екологічні та соціально-демографічні наслідки в Україні.

Останнім часом вітчизняними та закордонними вченими активно обговорюється питання сучасного стану державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Слід визнати, що досвід європейських країн

з питання оцінки та пріоритетних напрямів державного регулювання екологічної безпеки на рівні регіону досліджено не досить.

Отже, 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 державної 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.

Мета статті – висвітлення та ознайомлення з літературою про стан державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість та актуальність зазначених завдань у процесі державного регулювання ефективності використання природних ресурсів підтверджено та закріплено у законодавчій базі, низці державних програм та проєктів. Натепер нормативно-правовим актом, що визначає екологічну політику і стратегію держави, є Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» – документ, який визначає мету, цілі, завдання й принципи, механізми та інструменти реалізації державної екологічної політики на довгостроковий період. Також державне управління щодо охорони навколишнього природного середовища підтверджено та закріплено у законодавчій базі, низці державних програм та проєктів, зокрема у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Правовий режим окремих видів природних ресурсів (землі, вод, лісів, надр, атмосферного повітря, тваринного світу) встановлюється виключно кодексами та законами, до яких слід віднести Водний кодекс від 06.06.1995 р., Земельний кодекс від 25.10.2001 р., Лісовий кодекс від 21.01.1999 р., Кодекс України про надра від 27.07.1994 р., Закон України «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р., Закон України «Про рослинний світ» від 09.04.1999 р., Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р [6; 7; 8].

Велике значення в процесі державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів мало прийняття важливих нормативних актів:

1. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки».

2. Закон України від 24.05.2012 № 4836-VI «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року».

3. Закон України від 21.04.2011 року № 3268-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року».

4. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

Це лише частина документів, які покликані зменшити кризове навантаження на природні ресурси та дають можливість говорити про відтворювальний підхід, який доцільно використовувати для оцінки природних ресурсів України.

Аналіз іноземної і вітчизняної літератури щодо реалізації державної екологічної політики свідчить про відсутність консенсусу у різних авторів стосовно конкретного змісту і форм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, що призводить до певних незручностей у роботі науковців

та службовців, які використовують таку термінологію. Так, відсутнє єдине загальноприйняте визначення екологічного управління. Можна відзначити низку термінів, які пропонуються до використання іноземними авторами. Наприклад, Р. Велфорд, А. Гаулдсон використовують термінологічні словосполучення «менеджмент навколишнього середовища», тоді як П. Хопфенбек вживає термін «екологічний менеджмент», К. Ріхтер застосовує словосполучення «менеджмент охорони навколишнього середовища» [2].

Багато авторів відмовляються від точного визначення понять, натомість детальніше висвітлюють окремі положення і засоби реалізації державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Предмет державного управління у сфері екології часто не пов'язаний з цілісною системою уявлень про масштабність наслідків екологічних катастроф та взаємозв'язку впливу на різні сфери суспільної життєдіяльності (економічної, соціальної, політичної, енергетичної та ін.), а деталізується шляхом опису окремих його складових характеристик (атмосферне повітря, водні та земельні ресурси, корисні копалини, відходи, відновлювальні джерела енергії).

Що стосуються вітчизняних науковців і науковців країн СНД, то вони переважно використовують терміни «управління охороною навколишнього середовища», «еколого-економічне управління», «управління природокористуванням», «управління природоохороною діяльністю».

З переходом до ринкових відносин частіше використовується термінологічне словосполучення «еколого-економічне управління» (екологічний менеджмент). Проте, як зазначає А. Садеков, некоректний переклад англomовних термінів “environmental management” і “ecological management”, а також адміністративний підхід до управління призвели до неправильного трактування цих термінів. Відбулося змішування термінів «адміністративне екологічне управління» і «еколого-економічне управління» [1].

Важливо наголосити, що адміністративне екологічне управління тісно пов'язане з державним управлінням у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища, тобто фактично йдеться про державне управління реалізацією екологічної політики. При цьому роль і місце державного екологічного управління на різних рівнях зумовлені характером завдань, які вирішуються на кожному рівні. У процесі функціонування відбувається їх взаємодія по горизонталі і вертикалі, основним регулятором якої є нормативно-правова база держави.

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. Екологічну політику треба розуміти як координуючу першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства, для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів [9].

Також до змісту управління входить забезпечення законності. Це зумовлено в Конституції України, де закріплено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання мають дотримуватися Конституції та законів України. Проте, оскільки суб'єктами права виступають органи місцевого самоврядування, вони не тільки застосовують закони, але й самі генерують валику кількість нормативно-правових актів, які мають прийматися відповідно до закону. Це відноситься і до характеристики управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища [11].

Слід зазначити, що в юридичній літературі досить широко здійснюється дослідження поняття «управління природокористуванням та охороною навколишнім природним середовищем». Окремі автори в процесі дослідження поняття «державне управління» у галузі охорони навколишнього природного середовища визначають його як організуючу діяльність компетентних органів державної влади щодо практичного здійснення задач та цілей, що пов'язані безпосередньо з природокористуванням. Не можна цілковито погодитися з наведеною думкою, адже вищенаведене визначення не дає повного відображення справжнього змісту управління в обраній сфері дослідження: по-перше, воно таким чином зводиться лише до держуправління, по-друге, воно пов'язане лише з охороною довкілля [3].

Окремі сумніви в іншій роботі викликає також заміна поняття «управління природокористуванням» та «охорона навколишнього природного середовища» категорією «державне регулювання екологічного користування та охорони навколишнього природного середовища». У цьому разі управління знову ж таки пов'язується лише з державним регулюванням, цілком ігноруючи при цьому діяльність таких важливих суб'єктів управління, як місцеве самоврядування та громадські об'єднання. При цьому регулювання розуміється як функція організаційних систем, що забезпечує збереження їх визначеної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм та цілей [5; 10].

Такі науковці, як А. Бобильов і С. Балашенко, вважають, що управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища – це діяльність держави щодо організації раціонального використання, відтворення природних ресурсів, охорони та захисту навколишнього середовища. Як бачимо, увагу авторів в усіх випадках звернено на те, що процес управління спрямований на практичне здійснення конкретних цілей, задач, програм у сфері раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища [4].

Всі ці авторські трактування мають право на існування, проте в процесі управління здійснюються такі завдання:

- чітка та послідовна реалізація чинного екологічного законодавства, його дотримання всіма суб'єктами правовідносин;
- раціональне і комплексне використання та охорона природних ресурсів, збереження природних об'єктів та природного середовища існування людини;
- попередження екологічно шкідливого впливу господарської та іншої діяльності на середовище існування людини та її здоров'я;
- здійснення екологічних програм;
- забезпечення екологічної безпеки.

Висновки і пропозиції. Опрацювавши літературу про сучасний стан державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, можемо констатувати, що, попри чітке усвідомлення фахівцями змісту природоохоронної проблематики та визнання її на державному рівні, повномасштабного її вирішення в Україні досі не відбулося, а окреслені вище завдання і нині залишаються актуальними, потребують відповідно до вимог Європейського Союзу подальшого вирішення.

Видається за необхідне встановити в Конституції України обов'язки держави, такі як: раціональне і комплексне використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Доцільно це зробити шляхом включення до ст. 13 Конституції України положення, що на державу покладається обов'язок попереджувати та вести боротьбу із забрудненням, його наслідками та шкідливими формами ерозії, облаштовувати

території екологічно збалансованих зон, створювати та розвивати заповідники, природні парки з метою захисту навколишнього природного середовища та охорони історичних та культурних цінностей, підвищувати раціональне і комплексне використання природних ресурсів, захист їх здатності до самовідновлення та екологічної стабільності через повноваження державних органів, органів місцевого самоврядування, народну ініціативу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 400 с.
2. Ашикова Е.І. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент реалізації державної екологічної політики. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матеріали V наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р. Дніпропетровськ, 2013. С. 133–136.
3. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : УАДУ, 2000. 328 с.
4. Безверхнюк Т.М. Ресурсний режим як інституційний механізм ресурсного забезпечення регіонального управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/11.pdf>.
5. Дідик В.Г. Правове регулювання відносин у сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні: порівняльно-правове дослідження / за заг. ред. к.е.н. В.Г. Дідика. Київ, 2007. 579 с.
6. Конституція України : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 13
8. Конституція України : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. С. 38–39
9. Малиш Н.А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія. Київ : К.І.С., 2011. 348 с.
10. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
11. Сиякевич І. Основні постулати екологічної економіки як теоретична основа екологічної політики. *Економіка України*. 2006. № 7. С. 49–54.