

Тетяна Белошанка

аспірант кафедри місцевого самоврядування та розвитку території
Державного університету «Одеська політехніка», головний спеціаліст
Державного агентства меліорації та рибного господарства України (м. Київ)
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2103-0730>

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АНАЛІЗ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ВИМІРИ

У статті здійснено аналіз літератури, в якій розкрито важливість публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Розглянуто законодавчу базу та праці науковців, де досліджувалися питання сучасного стану публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Підкреслюється необхідність екологізації публічного адміністрування та виділяються важливі її напрями як на регіональному, так і на місцевому рівні. Акцентується увага на актуальності формування екологічної свідомості суспільства як передумови для подальшого сталого розвитку територій та держави.

Ключові слова: публічне управління; муніципальна влада; місцеве самоврядування; охорона навколишнього природного середовища; екологізація; екологічна політика.

Tetiana Beloshapka

PhD student of the Department of Local Self-Government and Territorial Development
Odessa Polytechnic State University, Chief specialist, State Agency for Land Reclamation
and Fisheries of Ukraine (Kyiv)
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2103-0730>

PUBLIC-MANAGEMENT ANALYSIS OF ECOLOGICAL ASPECTS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT: WORLD AND DOMESTIC DIMENSIONS

The legal framework and works of scientists are considered, where the issues of the current state of public administration in the field of environmental protection were studied. The need for greening of public administration is emphasized and its important directions are highlighted both at the regional and local level. Emphasis is placed on the relevance of the formation of environmental consciousness of society as a prerequisite for further sustainable development of territories and the state. 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.

Key words: Public administration; municipal government; local self-government; environmental protection; ecologization; environmental policy.

**Постановка
проблеми**

Незадовільний стан навколишнього природного середовища в світі та в Україні, а також усі ризики, загрози та небезпеки, які несуть погіршення стану довкілля, сьогодні є найактуальнішими питаннями публічного управління в розвинутих державах світу. 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.

Мета публічного управління природокористуванням полягає в реалізації положень природоохоронного законодавства, в налагодженні контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів з охорони природи, раціонального використання природних ресурсів.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Проблеми публічного управління та роль громадських організацій в екологічній сфері України досліджу-

© Белошанка Т. В., 2021.

валася у працях українських вчених, а саме: Г. Анісімова, О. Беляков, О. Дацій, Т. Іванова, Н. Кобецька, О. Колбасова, М. Краснова, В. Крисаченко, Н. Малишева, М. Малишко, О. Мостяєв, М. Орлов, О. Савченко, Т. Слинко, Ю. Шемшученка, В. Юрченко 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 [2].

Із цих авторських синтезів ми робимо висновок, що екологічна політика, як система, включає в себе такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб'єкти, об'єкти, механізми реалізації, інструменти тощо. Це дає підстави зазначити, 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.

Проте багато питань щодо досягнення екологічної рівноваги залишилися і досі невирішеними. Серед них слід виділити ті, що стосуються впливу органів місцевого самоврядування на формування національної екологічної політики, визначення екологічних пріоритетів та їх системного характеру як основи екологічної стратегії країни.

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

Мета

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

Виклад основного матеріалу

Виникнення відходів виробництва й споживання супроводжувало людство протягом усього його існування. Однак серйозною екологічною проблемою воно стало в XIX–XX сторіччях.

Окремі принципи екологічних прав окреслено у стратегічних дослідженнях та документах «м'якого міжнародного права», таких як: доповідь «Межі зростання», розроблена Д. і Р. Медоузами для Римського Клубу (1972 р.), Стокгольмська Декларація конференції ООН з проблем довкілля (1972 р.), «Всесвітня Хартія природи» (1982 р.), доповідь Комісії ООН під керівництвом Г. Х. Брутланд «Наше спільне майбутнє» (1987 р.), «Турбота про Землю: стратегія збалансованого життя», Декларація Ріо-де-Жанейро по довкіллю і розвитку, «Порядок денний на XXI століття» (1992 р.), Європейська хартія про навколишнє середовище та охорону здоров'я (1989 р.), резолюція Генеральної Асамблеї ООН про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей від 14.12.1990 р., «Декларація тисячоліття» ООН (2000 р.), Йоганесбурзька декларація ООН зі сталого розвитку (2002 р.).

Приміром, у доповіді «Наше спільне майбутнє» доводиться необхідність переходу людства до засад сталого розвитку, який визначається, як «розвиток, що задовольнятиме потреби сьогодення, не ставлячи при цьому під загрозу прав майбутніх поколінь задовольняти свої потреби». Автори звіту дійшли висновку, що виживання і добробут людства залежатимуть від того, чи вдасться досягти успіху у справі піднесення принципів збалансованого розвитку до рівня глобальної етики, у центрі уваги якої знаходиться людина, як частка єдиного природного цілого.

Перший принцип Декларації Ріо проголошує: «Турбота про людину є центральною ланкою в діяльності по забезпеченню сталого розвитку. Люди мають право жити в доброму здоров'ї і плідно трудитися в гармонії з природою». У принципі 3 Декларації йдеться про те, що «право на розвиток повинно реалізовуватися таким чином, щоб адекватно задовольнялися потреби нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку та довкілля». У десятому принципі Декларації знаходимо: «Екологічні питання розглядаються найбільш ефективно за участі всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина має відповідний доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища.»

«Декларація тисячоліття», ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2000 року, поклала на держави відповідальність за глобальне партнерство у справі зменшення масштабів бідності, покращення охорони здоров'я, захисту миру, прав людини та стабільності довкілля. До фундаментальних цінностей XXI століття Декларація відносить повагу до природи та намір дотримуватися нової етики дбайливого ставлення до природи. Це повинно спонукати людство до зміни нинішніх нестабільних моделей виробництва і споживання, зокрема – зупинити нераціональну експлуатацію водних ресурсів та забезпечити справедливий доступ до води.

У Всесвітній Хартії природи, схваленій 28 жовтня 1982 року на Генеральній Асамблеї ООН (Нью-Йорк, США), були визначені загальні принципи поведінки держав і народів стосовно навколишнього природного середовища:

- Природу потрібно поважати та не порушувати її основні процеси.
- Генетична основа життя не повинна бути в небезпеці; рівні популяції життя всіх життєвих форм, диких і домашніх, повинні бути принаймні збережені на рівні, необхідному для виживання, потрібні для цього середовища існування потрібно охороняти.
- Ці принципи охорони природи застосовуються для всіх частин земної поверхні, суші та моря; особливий захист повинен бути наданий унікальним районам, типовим представникам усіх видів екосистем і середовищам існування всіх рідкісних видів або видів, що зникають.
- Екосистеми та організми, а також земні, морські й повітряні ресурси, що використовуються людиною, повинні управлятися таким чином, щоб можна було забезпечити й зберегти їхню оптимальну продуктивність, але без втрат для цілісності тих екосистем або видів, з якими вони існують.

- Природа повинна бути захищена від деградації, спричиненої війною чи іншими ворожими діями природу потрібно поважати і не порушувати її основні процеси.

Мета:

- виховання у дітей та молоді мотивацій і звичок екологічної поведінки і дій по відношенню людини до природи;
- привернення уваги громадськості до вивчення та розв'язання екологічних проблем;
- формування нового природоохоронного світогляду громадян України;
- виявлення творчого потенціалу, індивідуальних здібностей та визнання себе відповідальним за збереження навколишнього природного середовища.

Завдання:

- виховання небайдужого ставлення до проблем довкілля;
- акцентування уваги суспільства на необхідності термінового вирішення екологічних проблем;
- пропаганда здорового способу життя;
- підтримка творчо обдарованої молоді;
- формування активної громадянської позиції щодо захисту довкілля;
- організація виставки представлених на конкурс виробів.

Як бачимо, екологічні права окреслюють різні аспекти збереження довкілля, як єдино можливого, природного середовища існування людини. До екологічних прав відносять право на безпечне довкілля, охорону здоров'я та життя від несприятливого впливу екологічних чинників, компенсацію шкоди, завданої здоров'ю і майну порушенням права на екологічну безпеку, право на користування природними ресурсами, на інформацію про стан довкілля та ін. Екологічні права є інтегрованою категорією, спорідненою з природним правом людини на життя та особисту безпеку.

Упродовж останніх років Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України неодноразово приймали закони та постанови щодо охорони навколишнього природного середовища, але ці закони практично не виконувалися внаслідок соціально-економічної та фінансової кризи в державі.

При огляді Конституції та законів України, можна визначити цілий перелік обов'язків, які покладаються на громадян, у тому числі екологічних. Ст. 66 Конституції України зобов'язує громадянина «не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки» [4]. Обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища визначено у ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Отже, громадяни України зобов'язані берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства, додержуватись вимог екобезпеки, не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів, вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення, компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на довкілля.

Досі не існує загальновизнаного визначення та переліку екологічних прав. Поки що їх визначають лише як сукупність закріплених у міжнародному та націо-

нальному законодавстві немайнових прав людини, що визначають її стосунки з довкіллям та забезпечують фізичне існування.

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

Публічне управління в 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. А. 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. Д. Бакуменка та О. В. 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. Я. 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 ста-

лого 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.

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 статті 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].

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-економічними дослідженнями трансформаційних процесів, наукове обґрунтування стратегії екологічної політики, розробка теоретико-методичних основ формування регіональних систем екологічної безпеки і т.д.

Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів в регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційо-

ваних 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.

Порівняння екологічної функції України, її форм і методів з екологічними функціями інших держав представляється необхідним елементом розвитку і удосконалення науки теорії права і 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 перетастація 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 негараздів.

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.

Проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил тощо. Через місцеві органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції.

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 питаннями сучасності.

Висновки

Отже, вирішення екологічних проблем та безпеки людини вимагає негайних рішень з боку органів публічного управління, ці управлінські рішення мають бути направлені на успішне 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.

Література.

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. В., Белошапка Т. В. Актуалізація публічно-управлінської проблематики в екологічній сфері: світовий та вітчизняний виміри. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*. 2020. Вип. 2 (58). С. 181–187.
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. Київ: НАДУ, 2010. 820 С.
4. Конституція України: редакція від 01.01.2020р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
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.

References.

1. Bikova Yu.D. Greening of public administration in Ukraine as a condition for the formation of environmental awareness. *Public administration and local self-government*. 2018. №4 (39). P. 82-88.
2. Golinskaya O.V., Beloshapka T.V. Actualization of public administration issues in the environmental sphere: global and domestic dimensions. *Public administration: traditions, innovations, global trends*. 2020. Vip. 2 (58). P. 181–187.
3. Encyclopedic dictionary of public administration / compiled by: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mikhnenko and others; for order. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchinsky, Yu.P. Surmina. Kyiv: NAPA, 2010. 820 p.
4. The Constitution of Ukraine: edition of 01.01.2020. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Lazor O.Ya. Public administration in the field of environmental policy: organizational and legal principles: a monograph. Lviv: Liga-Press, 2003. 542 p.
6. Malyshev N.A. Effective mechanisms for the formation of state environmental policy: a monograph. Kyiv: KIS, 2011. 348 p.
7. Tishkova N.L. The concept and essence of public environmental management. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. №2. P. 140–141.