

УДК 351.82:338.24

Н. І. Дерев'ягіна,  
к. т. н., доцент кафедри гідрогеології та інженерної геології,  
Національний технічний університет "Дніпровська політехніка"  
ORCID ID: 0000-0001-5584-8592

М. О. Сичова,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту, публічного управління  
та адміністрування, Дніпровський державний аграрно-економічний університет  
ORCID ID: 0000-0003-4198-2234

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.17—18.111

## ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

N. Dereviahina,  
PhD in Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Hydrogeology  
and Engineering Geology of Dnipro University of Technology

M. Sychova,  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management,  
Public Management and Administration, Dnipro State Agrarian and Economic University

### MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN UKRAINE

**Досліджено галузеву структуру промисловості України в ракурсі виробництва первинних сировинних ресурсів і напівфабрикатів; визначено головні складові механізму реалізації державної екологічної політики; запропоновано основні напрями державного управління охороною навколишнього природного середовища; виділено принципи екологічної безпеки, які лежать у основі державного регулювання природоохоронної діяльності; охарактеризовано систему екологічних нормативів, що регулюють охорону навколишнього природного середовища; визначено організаційно-технічне забезпечення щодо підтримки організаційних заходів у природоохоронній діяльності; проведено оцінку чинників регіоналізації державної політики охорони навколишнього природного середовища в Україні; запропоновано засоби економічного стимулювання природоохоронної діяльності у регіонах; досліджено перспективи розвитку екологізації публічного управління.**

**The branch structure of the industry of Ukraine in a foreshortening of production of primary raw materials and semi-finished products is investigated; the main components of the mechanism of realization of the state ecological policy are defined; the main directions of state management of environmental protection are offered; the principles of ecological safety which underlie the state regulation of environmental protection activity are allocated; the system of ecological norms regulating environmental protection is characterized; organizational and technical support to support organizational measures in environmental activities is determined; an factors of regionalization of the state policy of environmental protection in Ukraine are estimated; means of economic stimulation of environmental activities in the regions are proposed, namely the provision of economic benefits to customers who create fixed assets of environmental importance; reduction of taxes to enterprises, taking into account their costs for environmental protection measures; transfer to the company's profit of funds received as a result of the implementation of environmental measures; ensuring compliance between the remuneration of environmental activities and the environmental results achieved through it (practice confirms that market and economic instruments of influence and means of stimulating ecologically oriented behavior of economic entities are not fully used in Ukraine, the mechanism of short— and long-term crediting of environmental protection measures practically does**

*not work; it is necessary to introduce such a system of economic regulators of environmental management, which is based on a combination of instruments that, first of all, economically interest economic entities in the implementation of environmental and resource conservation measures, for example by materially encouraging greening of production activities; such incentives must be combined with effective tools to prevent and respond to environmental violations immediately and appropriately); prospects for the development of greening of public administration are studied (it is determined that the main tools of such management are public environmental strategies and policies, as well as regulatory regulation at the level of public authorities; greening of public administration is a reflection of sustainable development, which focuses on decisions, measures aimed at achieving the best results in any sphere of society, took into account the needs of environmental protection, environmental safety).*

*Ключові слова: засоби, природне середовище, публічне управління, охорона.  
Key words: means, environment, public administration, protection.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державне управління охороною навколишнього природного середовища є складовою загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України і має за мету здійснення державної політики у цій сфері та гармонізацію суспільно-природних відносин на державному рівні. Така гармонізація має здійснюватися шляхом практичного впровадження принципів сталого розвитку. Проте в Україні сталий розвиток досі сприймається більшою частиною суспільства як абстрактне явище, і в сфері екології зводиться до рівня забезпечення функціонування соціально-економічних процесів.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сьогодні відбувається активний пошук ефективних механізмів і засобів публічного управління охороною навколишнього природного середовища в Україні, про що свідчать дослідження таких вчених: О. Босак, А. Гетьман, Л. Гладка, А. Жихарева, А. Залевська-Шисак, О. Олєфіренко, А. Омаров, Г. Палій, Л. Прокопенко, Н. Тішкова. Та практика підтверджує, що в Україні неповною мірою задіяні ринково-економічні інструменти впливу та засоби стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб'єктів господарювання, практично не працює механізм коротко- та довгострокового кредитування природоохоронних заходів, що відкриває спектр для нових досліджень, у недостатній мірі впроваджуються механізми екологізації публічного управління.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування засобів публічного управління охороною навколишнього природного середовища в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Відомим фактом є те, що всі виробничі ресурси є обмеженими і рідкісними. Особливо гостро ця економічна проблема стоїть перед такими основними компонентами природних ресурсів як земля, лісові ресурси,

родовища корисних копалин, водні ресурси, тваринний світ, які людина використовує у процесі виробництва різноманітних благ і без яких неможлива господарська діяльність. У таких умовах необхідним є нове розуміння розвитку і пошуку нових підходів до використання природно-ресурсного потенціалу, які забезпечать збалансований техногенний вплив на природне середовище з можливостями відтворення первинних властивостей елементів природи.

Галузева структура промисловості України занадто обтяжена виробництвом первинних сировинних ресурсів і напівфабрикатів. Сировинна та напівфабрикат на спрямованість промислового виробництва України, окрім низької рентабельності, зумовлює високу енергоємність національного продукту і загрозили техногенну завантаженість на природне середовище. Навіть в умовах падіння промислового виробництва Україна знаходиться серед країн із найвищими абсолютними обсягами утворення і накопичення відходів. Сьогодні постає необхідність вирішення складної системи завдань, пов'язаних із вимогами оптимізації природокористування та оздоровлення стану природного середовища, що потребує ефективної державної політики в сфері природокористування, природно-техногенної та екологічної безпеки і охорони природи [3].

Перспектива довгострокового суспільного прогресу тісно пов'язана із впровадженням одночасно екологічно безпечної і економічно вигідної господарської діяльності. Перехід до сталого розвитку є складним, довготривалим і багатофакторним процесом досягнення зрівноваженої взаємодії між суспільством і навколишнім природним середовищем, гармонізації їх відносин на основі дотримання законів розвитку біосфери. Він охоплює фактично весь комплекс внутрішніх проблем розвитку країни, включаючи інвестиційну та структурну політику, питання зміни структури споживання, охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, економічної і екологічної безпеки, соціальної, науково-технічної та регіональної політики. Крім цього, це питання стосується і зовнішньоекономічних аспектів, у яких екологічний фактор відіграє значну роль [3].

Головними складовими механізму реалізації державної екологічної політики є:

— державна інституційна інфраструктура проведення природоохоронної політики;

— законодавчо-правовий механізм регулювання виробничої діяльності юридичних і фізичних осіб щодо охорони, використання природних ресурсів та їх відходів;

— економічний механізм природокористування та природоохоронної діяльності;

— механізм реалізації міжнародних, національних, регіональних, галузевих та місцевих природоохоронних програм.

Основними напрямками державного управління охороною навколишнього природного середовища є:

— екологічне оздоровлення деградованих природних об'єктів, ландшафтів і стабілізація екологічного стану держави;

— відновлення природного потенціалу, заощадливе природокористування;

— формування національної екологічної мережі;

— охорона навколишнього природного середовища;

— забезпечення екологічної безпеки, зменшення антропогенного тиску і забруднення відходами;

— екологізація загальних функцій управління державою;

— екологізація соціально-економічного розвитку, впровадження принципів збалансованого розвитку;

— розвиток національного екологічного партнерства.

Постійне вдосконалення систем екологічного управління є однією з вимог міжнародної та європейської системи стандартизації екологічного управління.

В основі державного регулювання природоохоронної діяльності лежать принципи екологічної безпеки, основними з яких є:

— пріоритетність вимог екологічної безпеки при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

— гарантування державою екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей;

— запобіжний характер заходів з охорони навколишнього природного середовища;

— забезпечення екологізації матеріального виробництва на основі широкого використання новітніх технологій, відтворення природних ресурсів, комплексного вирішення питань охорони довкілля;

— збереження різноманітності та цілісності природних об'єктів і комплексів;

— науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства, визначення впливу господарської діяльності на довкілля;

— підвищення відповідальності за негативний вплив на навколишнє середовище;

— широке міжнародне співробітництво в питаннях охорони навколишнього природного середовища [2].

Державне управління охороною навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів в Україні здійснюється комплексом заходів правового, адміністративного та економічного характеру, сукупність яких формує екологічну політику держави, і, відповідно, визначає важелі державного регулювання природоохоронної діяльності.

Екологічна політика — це сукупність заходів держави, спрямованих на збереження безпечного навколиш-

нього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу забруднення, досягнення гармонії у взаємодії суспільства і природи, охорону і раціональне використання природних ресурсів. Розрізняють два типи екологічної політики — пасивну та активну. Суть пасивної політики полягає у впровадженні заходів щодо стримування негативних впливів на природу. Вона ґрунтується на застосуванні адміністративних інструментів регулювання: екологічних норм і нормативів, дозволів, штрафних стягнень. Активна екологічна політика орієнтується на екологічний моніторинг, на послідовне зменшення негативних впливів на природу в результаті змін у свідомості громадян і товаровиробників. До заходів адміністративного характеру охорони навколишнього природного середовища належать: державні стандарти, екологічні нормативи, екологічний моніторинг, екологічна експертиза, державна екологічна інспекція, екологічне лімітування. Так, наприклад, адміністративним важелем регулювання оптимального використання природних ресурсів виступають ліміти. Вони визначають норму використання мінеральних ресурсів, лісів, води, землі, яка не призводить до порушення екологічної рівноваги.

Важливим інструментом регулювання охорони навколишнього природного середовища є стандартизація. Державні екологічні стандарти є обов'язковими для виконання і містять вимоги та режим використання та охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього середовища. Регулювання охорони навколишнього природного середовища забезпечується системою екологічних нормативів, яка включає:

— нормативи екологічної безпеки — гранично допустимі концентрації забруднювальних речовин у природному середовищі;

— гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих впливів; гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування;

— гранично допустимі норми викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних речовин і матеріалів, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів.

У межах екологічного моніторингу проводиться державна екологічна інспекція, яка здійснює контроль за дотриманням екологічного законодавства, екологічних нормативів, встановлює рівень відхилень від встановлених норм, визначає штрафні санкції за допущені відхилення. Для запобігання шкоді навколишньому середовищу, нераціональному використанню природних ресурсів в Україні проводиться екологічна експертиза, якій підлягають проєкти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей економіки, генеральних планів населених пунктів та інша передпланова та передпроєктна документація; техніко-економічні обґрунтування та розрахунки, проєкти будівництва та реконструкції суб'єктів господарювання; документація зі створення нової техніки, технології, матеріалів; проєкти інструктивно-методичних і технічних актів з регламентації господарської діяльності; техніко-технологічні рішення, впровадження яких може призвести до порушення екологічної рівноваги та безпеки [2].

Важливим інструментом регулювання природоохоронної діяльності є фінансування заходів з охорони на-

вколишнього природного середовища. Це фінансування здійснюють підприємства, організації та установи з прибутку, отримуючи певні пільги в його оподаткуванні. Формування коштів на охорону природного середовища відбувається за рахунок плати за спеціальне використання природних ресурсів, забруднення довкілля, погіршення характеристик природних ресурсів. Основним джерелом надходжень до бюджетів вважається плата за спеціальне використання природних ресурсів. Вона визначається на основі диференційованих нормативів плати за кожний вид ресурсу та лімітів їх використання.

Витрати за цими платежами в межах лімітів відносяться на операційні витрати підприємства, а позалимітні витрати — на його прибуток. Плата за забруднення навколишнього природного середовища встановлюється на основі лімітів викидів і скидів забруднених речовин у природне середовище, захоронення відходів та інших шкідливих впливів. Ці платежі здійснюються за рахунок прибутку підприємств, організацій чи окремих громадян. Платежі за погіршення характеристик природних ресурсів у результаті їх господарського використання — зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів тощо. Вищезазначені платежі надходять до державного та місцевого бюджетів і спрямовуються на заходи з відтворення природних ресурсів, підтримання їх у належному стані [2].

Відомості про наявність та стан природних ресурсів містяться у кадастрах природних ресурсів. Так, земельний кадастр містить інформацію про правовий режим земель, їх розподіл між власниками та землекористувачами, якісну характеристику земельного фонду тощо. Він сформований в результаті геодезичних, картографічних обстежень та розвідок, бонітування та економічної оцінки землі [2].

Організаційні заходи щодо природоохоронної діяльності підтримуються відповідним організаційно-технічним забезпеченням. Насамперед це створення системи державного моніторингу навколишнього середовища — загальнодержавної системи спостережень, оцінювання й прогнозування його стану.

Вивчаючи проблеми управління у цій сфері науковці відзначають, що в Україні чітко не розмежовано функції моніторингу для створення єдиної скоординованої системи збирання, обробки та аналізу стану навколишнього середовища і його природних ресурсів. Для цього необхідно: визначити чинники спостереження за довкіллям; створити систему приладів та устаткування для постійного спостереження за довкіллям; розробити метрологічні нормативи для ефективного здійснення спостережень; створити раціональну систему збирання, передавання і нагромадження інформації; створити систему аналізу, інтерпретації, синтезу та прогнозування екологічного стану з метою інформаційного забезпечення державних органів управління під час прийняття рішень на будь-якому рівні.

Підтримуємо думку експертів та науковців щодо доцільності регіоналізації державної політики охорони навколишнього природного середовища в Україні. До чинників, які можна віднести на користь цієї позиції належить:

- невідповідність частки витрат на охорону природи та внесків до валового національного продукту в окремих регіонах;
- міжрегіональні відмінності щодо екологічних збитків на одиницю створеного в регіоні валового продукту;

- відмінність у кількості екологічних проблем, що накопичилися в окремих регіонах за попередній період;
- міжрегіональні відмінності у співвідношенні добувних і переробних галузей промисловості;

— нерівномірність розміщення на території України окремих видів природних ресурсів і значні відмінності між регіонами щодо використання природоресурсного потенціалу [2]. Це дозволить створити більш ефективні нормативно-правові, економічні умови для реалізації регіонами можливостей використання їх матеріальних та фінансових ресурсів для природоохоронних заходів, здійснення управлінських дій щодо зміни галузевої і технологічної структури виробництва в бік зменшення його впливу на стан навколишнього природного середовища.

У регіональній економічній системі природоохоронна діяльність має розглядатися як пріоритетний напрямок господарської діяльності, особливості якого зумовлені потребами населення щодо екологічної безпеки і збереження природного довкілля. Природоохоронна діяльність реалізується через регіональний еколого-економічний механізм, метою якого є створення регіональної матеріальної й управлінської екологічної інфраструктури та її ефективне використання для зменшення розбіжностей між інтересами виробників-природокористувачів на території регіону.

Джерелами фінансового забезпечення регіонального природоохоронного фонду мають бути цільові кошти: державного бюджету природоохоронного призначення, що передаються адресно відповідно до державної екологічної програми з метою здійснення конкретних природоохоронних заходів, які здебільшого стосуються природних ресурсів загальнодержавного значення; бюджетів природоохоронного призначення областей, міст, регіонів; підприємств-природокористувачів; регіональної частини плати за використання природних ресурсів; регіональної частини платежів за забруднення природного середовища; страхових внесків природокористувачів за ліквідацію забруднення природного середовища внаслідок аварій.

До засобів економічного стимулювання природоохоронної діяльності у регіонах належить: надання економічних пільг замовникам, що створюють основні фонди природоохоронного значення; зменшення податків підприємствам, враховуючи їх витрати на природоохоронні заходи; передача у прибуток підприємства коштів, отриманих у результаті здійснення природоохоронних заходів; забезпечення відповідності між оплатою праці природоохоронних видів діяльності і досягнутим завдяки їй екологічним результатом.

Практика підтверджує, що в Україні неповною мірою задіяні ринково-економічні інструменти впливу та засоби стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб'єктів господарювання, практично не працює механізм коротко- та довгострокового кредитування природоохоронних заходів. Необхідно запровадити таку систему економічних регуляторів природокористування, яка базується на комбінації інструментів, що, насамперед, економічно зацікавляють господарюючих суб'єктів до реалізації природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, наприклад шляхом матеріального заохочення екологізації виробничої діяльності. Такі стимули повинні поєднуватися з ефективними інструментами для запобігання

порушенням екологічних вимог та для негайного і відповідного реагування на ці порушення.

На місцевому рівні спостерігається недосконалість організаційно-функціональної структури управління природокористуванням, що знаходить вираження в діяльності малочисельних інспекційних підрозділів з низьким матеріально-технічним забезпеченням неспроможністю повною мірою задовольняти потреби і вимоги суспільства щодо належного контролю за станом навколишнього середовища й підвищенням його якості. На думку науковців, на цьому рівні важливо скоординувати дії служб, які функціонують у сфері природоохорони, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, систему контролю, аналізу та експертизи.

Спільним для багатьох досліджень за цим напрямом досліджень є відзначення того, що сучасний соціально-економічний розвиток держави має бути спрямований на безперервний процес гармонізації екологічної і соціально-економічної політик, постійне зміцнення довіри між суб'єктами управління у цій сфері; прозорість і універсальність критеріїв відбору інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління, активне застосування ринкових інструментів екологічного регулювання і стимулювання; передачу повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний та місцевий рівні, що сприятиме підвищенню дієвості та ефективності управління охороною навколишнього природного середовища [4].

Все ширше сьогодні входить у науковий обіг такі поняття, як "екологічне інвестування", "екологічний публічний менеджмент", "публічне управління сферою екології", "публічна екологічна стратегія", "публічна екологічна політика", "екологізація публічного управління", "екологічне публічне управління". Так, публічне управління сферою екології визначається як різновид управління, суб'єктами якого виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи громадського управління (в межах громадянського суспільства), об'єктом є сфера екології, а керівні та контрольні впливи спрямовані на захист і збереження навколишнього середовища, забезпечення його безпеки. Основними інструментами такого управління виступають публічні екологічні стратегія та політика, а також нормативно-правове регулювання на рівні органів державної влади [1].

Поняття "екологізація публічного управління" включає у себе здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами громадського управління керівних впливів на відповідні сфери та відносини суспільства з метою покращення їх функціонування та досягнення запланованих показників розвитку на засадах збереження якості навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки [1]. Тим самим екологізація публічного управління є відображенням концепції сталого розвитку, яке орієнтоване на забезпечення того, щоб управлінські рішення, заходи, спрямовані на досягнення кращих результатів у будь-якій сфері суспільства, враховували потреби збереження навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки. Ключовим моментом також є партнерські відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства у забезпеченні цього.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Дослідження підтверджує висновок про пріоритетність реформування системи управління, системи державного природоохоронного контролю на засадах утвердження теорії та практики публічного управління. Основними тенденціями, які впливають на розвиток публічного управління у цій сфері є: тенденція сталого розвитку; тенденція ресурсозбереження; тенденція зміни екологічного аспекту в результаті переходу до інформаційного суспільства; тенденція посилення техногенної безпеки; тенденція корпоративної міждержавної безпеки; тенденція негативних змін клімату тощо.

### Література:

1. Жихарєва А.Б. Розвиток екологізації державного управління в Україні: монографія / А.Б. Жихарєва. — Київ: АМУ, 2017. — 196 с.
2. Залєвська-Шишак А.Д. Основні напрями державного регулювання охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні / А.Д. Залєвська-Шишак // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право: зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. — К., 2014. — Вип. 24. — С. 46—54.
3. Олєфіренко О. Основні напрями забезпечення ефективності державного екологічного управління в Україні / О. Олєфіренко // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. — 2014. — Вип. 40. — С. 41—47.
4. Омаров А.Е. Стратегічні напрями національної екологічної політики держави / А.Е. Омаров // Актуальні проблеми державного управління. — 2017. — 1 (51) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/03.pdf>

### References:

1. Zhykhareva, A.B. (2017), *Rozvytok ekolohizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini* [Development of ecologization of public administration in Ukraine], AMU, Kyiv, Ukraine.
  2. Zalevska-Shishak, A.D. (2014), "The main directions of state regulation of environmental protection and rational use of natural resources in Ukraine", *Naukovyy chasopys Natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni M.P. Drahomanova. Seriya 18: Ekonomika i pravo: zb. nauk. prats'*, vol. 24, pp. 46—54.
  3. Olefirenko, O. (2014), "The main directions of ensuring the efficiency of state environmental management in Ukraine", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, vol. 40, pp. 41—47.
  4. Omarov, A.E. (2017), "Strategic directions of national environmental policy of the state", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya*, vol. 1 (51), available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/03.pdf> (Accessed 20 September 2020).
- Стаття надійшла до редакції 20.09.2020 р.*