

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

*А. М. Пугач,
д. держ. упр., професор,
завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0002-5586-424X*

*А. І. Плотницька,
асистент кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0001-8114-4329*

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.19—20.122

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

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

*A. Pugach,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Head of the Department of Management, public management and administration,
Dnipro State Agrarian and Economic University*

*A. Plotnitskaya,
assistant of the Department of Management, public management and administration,
Dnipro State Agrarian and Economic University*

ORGANIZATIONAL SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Досліджено недоліки існуючої організаційно-управлінської системи в публічній сфері; виділено функції регіонального рівня управління в галузі природного навколишнього середовища; визначено найбільш значущі події реформування органів державного управління у досліджуваній сфері на національному рівні; проведено оцінку щодо результатів реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища на місцях; охарактеризовано компетенції виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад з питань охорони навколишнього природного середовища; досліджено систему делегованих повноважень у публічному управлінні; охарактеризовано та виділено основні аспекти державної екологічної політики України на період до 2030 року в рамках стратегії розвитку, зокрема посилення ролі органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики, визначення напрямів її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки; запропоновано ключові напрями діяльності на найближчу перспективу у досліджуваній сфері, а саме: удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління.

The shortcomings of the existing organizational and managerial system in the public sphere are investigated; the functions of the regional level of management in the field of natural environment are highlighted; most significant events in the reform of public administration in the study area at the national level are identified; an assessment of the results of reforming the system of environmental protection bodies at the regional level was made; the competencies of executive and administrative bodies of local councils on environmental protection are characterized; the system of delegated powers in public administration is studied; main aspects of the state environmental policy of Ukraine for the period up to 2030 are characterized and highlighted within the development strategy, in particular strengthening the role of local governments in the implementation of state environmental policy, identifying areas for improvement taking into account regional specifics; key areas of activity in the near future in the study area, namely the improvement and development of the state system of environmental management are proposed. In particular, we have proposed to solve tasks among which it is necessary to allocate:

- *implementation of the principles of good environmental governance, maintaining a constant dialogue with stakeholders on the preparation and adoption of strategic decisions;*
- *strengthening institutional capacity for planning, monitoring and evaluating the effectiveness of environmental policy implementation;*
- *introduction of environmental accounting to assess the effectiveness of policy and management;*
- *development and improvement of environmental legislation and increasing its level of compliance, including the approximation of Ukrainian legislation to the EU acquis;*
- *strengthening liability for damage caused to the environment, in accordance with Ukraine's international obligations;*
- *providing scientific, informational and innovative support for the management decision-making process;*
- *cyber protection of relevant environmental information resources, systems, databases;*
- *strengthening the capacity of environmental management in conducting comprehensive monitoring of the environment and state control in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources;*
- *delimitation of functions on environmental protection and economic activity on the use of natural resources;*
- *ensuring a clear division of powers in the field of environmental protection at the state, regional and local levels;*
- *ensuring targeted budget financing of environmental protection measures and non-state investment of environmental projects;*
- *improvement of personnel policy and professional training of specialists in the system of environmental protection and nature management.*

*Ключові слова: природне середовище, публічне управління, організаційне забезпечення, охорона.
Key words: environment, public administration, organizational support, protection.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для реалізації державної політики охорони навколишнього природного середовища є три рівні управління: національний, регіональний, місцевий. За роки незалежності в Україні сформовано систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління у цій сфері. Поряд із тим однією з найбільших перешкод на шляху подолання екологічної кризи в Україні є неефективність організаційно-управлінської системи природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Попри той факт, що у держави є значний потенціал у галузі, стан

довкілля не зрушується з місця, а часто, і навпаки, відбувається деградація природних об'єктів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням розвитку організаційного забезпечення публічного управління охороною навколишнього природного середовища присвячено багато праць відомих вчених, зокрема: О. Босак, А. Гетьман, Л. Гладка, А. Жихарєва, О. Заржицький, В. Зуєв, А. Омаров, Г. Палій, Л. Прокопенко, Н. Тішкова. Проте сьогодні можемо прослідкувати неефективність організаційно-управлінської

системи природокористування та охорони навколишнього природного середовища, що потребує подальших досліджень в даному напрямі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є формування пропозицій щодо удосконалення організаційного забезпечення публічного управління охороною навколишнього природного середовища.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Існуюча організаційно-управлінська система має такі недоліки:

— відсутня система реальних важелів економічного стимулювання діяльності, яка включає екологічну безпеку;

— неузгодженість, а часто і суперечливість один одному відомчих нормативно-правових актів;

— економічна не зацікавленість суб'єктів господарської діяльності в підвищенні безпеки виробництва в екологічному напрямі;

— відсутність правових засад використання механізму екологічного аудиту;

— високий рівень невідповідності ступеня суспільної небезпечності в екологічних правопорушеннях до мір юридичної відповідальності.

Спробу оптимізації розподілу функцій здійснювали у різні роки. Так у 1998 р. ухвалено постанову Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", в якій визначено таке:

— розробка методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;

— розробка політики у регулюванні ядерної безпеки;

— державна екологічна експертиза;

— формування економічного механізму природокористування;

— ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності;

— державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;

— встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів;

— забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки;

— реалізація міжнародних угод і виконання Україною взятих на себе в рамках цих угод зобов'язань та підтримання міждержавних відносин у природоохоронній сфері;

— забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування);

— екологічна освіта та екологічне виховання [4].

Однак запланований підхід до розподілу функцій не було реалізовано. Про що свідчить аналіз функцій органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління.

Державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законодавства України здійснюють Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені державні органи, а також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

До найбільш значущих подій реформування органів державного управління у цій сфері на національному рівні належить створення Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції та Державної служби геології та надр України. Це було здійснено в результаті оптимізації системи центральних органів виконавчої влади на виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" та постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 "Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади". До 2012 р. в Україні діяло Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, до складу якого входила Державна екологічна інспекція України, та було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища. Ці зміни вплинули на розподіл повноважень, зокрема, було значно скорочено функції Міністерства в частині державного контролю за охороною та використанням природних ресурсів України та додержанням вимог природоохоронного законодавства [3].

Подібна ситуація вже була: наказ Мінприроди України (12 грудня 2006 р. № 540) "Про реорганізацію територіальних органів Мінприроди" обгрунтував рішення у виділенні екологічної інспекції із складу Державного управління охорони природного середовища в області і утворенні Державної екологічної інспекції в області як окремого спеціального підрозділу Мінприроди.

Рішення було реалізовано для розмежування функцій між управлінською ланкою і регулюючою у системі державного контролю у додержанні вимоги законодавства природоохоронної сфери. Таким чином, зміни зачіпали територіальний рівень, та не брали до уваги центрального. Зазначена невідповідність не поліпшувала та не вдосконалювала роботу територіальних органів Мінприроди України, та, як бачимо на практиці, вносила певні поправки та неузгодженості дій, що призвело до протиріччя у реалізації державної політики, яка стосувалася регіонального рівня [3].

Крім того, Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. було затверджено нову схему взаємодії центральних органів виконавчої влади, а саме на Міністра екології та природних ресурсів України поклалися спрямування та координація діяльності: Державної служби геології та надр України; Державного агентства водних ресурсів України; Державного агентства екологічних інвестицій України; Державного агентства України з управління зоною відчуження; Державної екологічної інспекції України. Подібне розширення повноважень міністра було закладено в практику починаючи з 2006 р., але не знаходило свого відображення на регіо-

нальному рівні, що вносило труднощі та ускладнювало роботу територіальних органів Мінприроди України.

Заходи з оптимізації центральних органів виконавчої влади не могли не позначитись на регіональному рівні. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 159 "Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України" були ліквідовані як юридичні особи публічного права всі територіальні органи міністерства. Водночас при обласних державних адміністраціях були створені відповідні департаменти, але з більш обмеженими функціями (в частині дозвільної діяльності, здійснення державної екологічної експертизи, в питаннях відведення земельних ділянок та ін.). Як бачимо, функції, якими обмежили регіональний рівень, розширили повноваження центрального — Міністерства екології та природних ресурсів України. Водночас структурні підрозділи Державної екологічної інспекції України залишилися в областях.

Оцінка експертів щодо результатів реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища на місцях була досить критичною. До основних недоліків було віднесено відсутність нормативно-правової бази та чіткого визначення політики держави у цьому напрямі. Цей висновок базувався на виявленні наступного: структурні підрозділи екології та природних ресурсів в різних областях створювалися з різними назвами; відзначалась відсутність уніфікованого положення про структурні підрозділи екології та природних ресурсів та невідповідність положень цих підрозділів один одному [2].

Особливе місце в системі органів публічної влади, які здійснюють управління у цій сфері, належить органам місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 15 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території покладена на місцеві ради, в цьому зв'язку і коло повноважень, які вони мають, досить велике. Основні питання, що забезпечують місцеві ради, ґрунтуються на:

- реалізації екологічної політики та прав громадян у екологічній сфері;
- виданні дозволу на розміщення на власній території частин підприємства, установ чи організації;
- затвердженні проекту планування та побудови населеного пункту, його генерального плану;
- затвердженні екологічних програм місцевого рівня, організації досліджень природного середовища;
- виданні дозволів щодо спеціального використання ресурсів природи місцевого рівня;
- контролі у виконанні законодавства у природоохоронній сфері;
- припиненні бізнес діяльності підприємства, установи чи організації в місцевому підпорядкуванні через порушення законодавства щодо охорони природного середовища.

Компетенція виконавчого та розпорядчого органу місцевої ради включає:

- реалізацію рішення місцевої ради;
- координацію діяльності місцевого органу управління, підприємства, установи та організації;
- розробку місцевої екологічної програми;
- використання коштів місцевого фонду в охороні навколишнього природного середовища;

— прийняття рішення про організацію об'єкту природно-заповідного фонду чи території місцевого рівня тощо.

З початком реформи місцевого самоврядування у 2014 р. відбувається децентралізація влади. Цей процес позначився й цієї сфери. Так, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається оптимізувати розподіл повноважень між базовим, районним та регіональним рівнями місцевого самоврядування. Так, зокрема до переліку основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня віднесено забезпечення охорони навколишнього природного середовища [1].

Крім того, у проекті Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року передбачається посилення ролі органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики, визначити напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки. Це планується досягти у результаті виконання місцевих планів дій. У Стратегії підкреслюється, що національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища областей, на основі яких буде розроблено місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні міських, сільських та селищних рад [4].

Проведені дослідження наводять на думку, щодо перспективності у цій сфері удосконалення та розвитку державної системи управління навколишнім середовищем. Так, передбачено перспективність виконання таких завдань:

- застосування принципу у належному екологічному врядуванні, підтримці діалогу із зацікавленими сторонами у підготовці та прийнятті стратегічного рішення;
- закріплення спроможності інституцій у плануванні, моніторингу та оцінці ефективності впровадження механізмів в екологічній політиці;
- впровадження механізмів екологічного обліку у оцінці ефективності сфери управління та політики;
- удосконалення і розвиток законодавства у природоохоронній сфері та підвищення рівня дотримання законодавства;
- посилення рівня відповідальності за спричинену шкоду, яка була заподіяна довкіллю;
- забезпечення високого рівня інноваційної та науково-інформаційної підтримки у процесах прийняття управлінських рішень;
- підтримка систем кіберзахисту екологічних інформаційних ресурсів, баз даних та систем;
- посилення спроможності управління у природоохоронній сфері через проведення комплексних моніторингових заходів щодо стану навколишнього природного середовища;
- розмежування функцій у охороні навколишнього природного середовища та господарській діяльності;
- забезпечення системи чіткого розподілу повноважень у системі охорони навколишнього природного середовища на всіх рівнях;
- забезпечення цільового бюджетного фінансування заходів у природоохоронній сфері та недержавного інвестування природоохоронних проектів;

— удосконалення механізмів у кадровій політиці та професійній підготовці фахівців для системи охорони навколишнього природного середовища.

Запровадження належного екологічного врядування передбачає формування відповідної сучасним вимогам системи публічного управління. Відповідно, особливого значення набуває побудова відносин співробітництва, спільної участі та відповідальності усіх учасників формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема мова йде про посилення ролі громадян, інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття рішень, моніторингу стану справ у цій сфері.

На думку науковців, в Україні ще не сформувалась національна система екологічного управління, яка мала б орієнтуватися на європейську систему цілісності у державному, громадському і корпоративному екологічному управлінні. Сьогодні державі фактично відійшла роль монополіста в екологічній відповідальності, що призводить до послаблення у рівні відповідальності природокористувача — суб'єкта господарської діяльності і власника землі. Є певна суперечність між масштабами зміни приватизаційної власності та збереженням адміністративної відповідальності в екологічній шкоді, що є стримуючим фактором процесу формування національної системи в екологічному управлінні, орієнтованому на європейські засади.

До основних відмінностей організації екологічного управління на центральному рівні між Україною та країнами ЄС належить те, що в Україні це управління зорієнтоване на охорону навколишнього природного середовища, а в країнах ЄС на забезпечення природо відтворення через запобігання забрудненню екосистем, гармонізацію взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічну безпеку. Іншими словами, вітчизняна практика орієнтована на природоохоронну діяльність центрального рівня управління (у більшості країн ЄС це прерогатива місцевих органів влади), а європейська практика на природовідтворювальній діяльності. Підтримуємо думку про те, що громадське екологічне управління необхідно спрямовувати на гармонізацію взаємодії суспільства і природи та на визначення спільної відповідальності держави й суспільства. Охорона навколишнього природного середовища має бути пріоритетом громадськості, місцевих громад.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Дослідження дає змогу визначити головні напрями удосконалення організаційно-функціональної структури публічного управління охороною навколишнього природного середовища. До таких напрямів можна віднести потребу раціоналізації питань функціонального розподілу як між різними рівнями управління, так і на кожному рівні безпосередньо. Зокрема мова йде про формування ефективної системи організації контролю та моніторингу та формування відповідної організаційної системи для цього. Особливо актуальним є запровадження дієвих економічних механізмів стимулювання екологічно небезпечної діяльності, підвищення екологічної безпеки вироб-

ництв, застосування ресурсо— та енергоефективних технологій. Важливим аспектом є посилення відповідальності за екологічні правопорушення. Крім того, як підтверджує зарубіжний досвід, потребує значної уваги такий напрям діяльності як екологічна освіта громадян та розвиток громадського управління у цій сфері. Перед державою стоїть завдання побудови системи публічного управління, забезпечення цілісності державного, громадського і корпоративного екологічного управління.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

2. Ліквідація територіальних управлінь міністерства охорони навколишнього природного середовища та аналіз повноважень новостворених. Екологія. Право. Людина, 21 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epl.org.ua/environment/likvidatsiia-terytorialnykh-upravlin-ministerstva-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnoho-seredovyshcha-ta-analiz-povnovazhen-novostvorenykh/>

3. Прокопенко Л.Л. Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в Україні та можливість її адаптації до європейських вимог / Л.Л. Прокопенко, Н.Л. Тішкова // Аспекти публічного управління. — 2014. — № 5—6 (7—8) травень — червень. — С. 41—47.

4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: проект Закону України від 26 квітня 2018 р. № 8328 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63948

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), Resolution "The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (Accessed 20 September 2020).

2. The official site of EPL — public interest environmental law organization (2011), "Liquidation of territorial offices of the Ministry of Environmental Protection and analysis of the powers of the newly created", available at: <http://epl.org.ua/environment/likvidatsiia-terytorialnykh-upravlin-ministerstva-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnoho-seredovyshcha-ta-analiz-povnovazhen-novostvorenykh/> (Accessed 20 September 2020).

3. Prokopenko, L.L. and Tishkova, N.L. (2014), "System of public administration bodies in the field of environmental protection in Ukraine and the possibility of its adaptation to European requirements", *Aspekty publichnoho upravlinnya*, vol. 5—6 (7—8), pp. 41—47.

4. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (1994), "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2030: Draft Law of Ukraine", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63948 (Accessed 20 September 2020).

Стаття надійшла до редакції 20.09.2020 р.