

УДК 351:502

DOI: 10.24144/2078-1431.2021.2(27).67-74

Інна Кононенко,
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби Київського
національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено основні актуальні аспекти національної екологічної політики у сучасних умовах децентралізації влади. Визначено проблемні питання її практичної реалізації на різних рівнях публічного управління. Наголошено на нових викликах щодо реалізації екологічної політики, пов'язаних з трансформаційними процесами в Україні. Зазначено про відсутність розвиненості мережі екологічних комунікацій (освіти, підвищення рівня екологічної свідомості, посилення ролі екологічної складової у міжсекторальному партнерстві). Представлено різні підходи до визначення «екологічна політика». Наведено ключові напрями державної екологічної політики. Наголошено, що у формуванні та реалізації екологічної політики основна роль відведена не лише державі. У цьому процесі беруть участь інші суб'єкти (політичні партії, наукові організації, органи місцевого самоврядування, неурядові громадські організації тощо), що перетворює екологічну політику на об'єкт публічного управління.

Запропоновано екологічну політику розглядати як координуючу основу в системі публічного управління, що здатна формувати, накопичувати, розвивати та рухати всі види ресурсів (фактичних та потенційних), які стосуються раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки у напрямі досягнення визначених цілей. Окреслено пріоритети державної екологічної політики. Встановлено, що цілі державної екологічної політики не лише взаємопов'язані між собою, а й доповнюють одна одну. Запропоновано визнати ціль, яка покликана формувати екологічну свідомість, цінності, екологічну освіту. Підкреслено, що у зв'язку з реалізацією політики децентралізації особливого значення набувають органи місцевого самоврядування, які мають право затверджувати місцеві екологічні програми. Наголошено, що на локальному рівні успіх екологічної політики залежить від результатів взаємодії і співпраці ОМС та громади й різних суспільних груп.

Ключові слова: екологічна політика, децентралізація влади, публічне управління, екологічна культура.

The article examines the main current aspects of national environmental policy in the current context of decentralization. Problematic issues of its practical implementation at different levels of public management have been identified. The new challenges related to the implementation of environmental policy related to the transformation processes in Ukraine are emphasized. It is noted about the lack of development of the network of ecological communications (education, raising the level of ecological aware-

ness, strengthening the role of the ecological component in the intersectoral partnership). Different views on the definition of "environmental policy" are presented. The key directions of the state ecological policy are given. It is emphasized that the main role in the formation and implementation of environmental policy is assigned not only to the state. Other entities (political parties, scientific organizations, local governments, non-governmental organizations, etc.) are involved in this process, which turns environmental policy into an object of public management. It is proposed to consider environmental policy as a coordinating framework in the public management system that can form, accumulate, develop and move all types of resources (actual and potential) related to environmental management, environmental protection, environmental safety to achieve certain goals. The priorities of the state ecological policy are outlined. It is established that the goals of the state environmental policy are not only interconnected, but also complementary. It is proposed to recognize the basic goal as the goal, which is called to form ecological consciousness, values, education. It is emphasized that in connection with the implementation of the decentralization policy, local self-government bodies, which have the right to approve local environmental programs, become especially important. It is emphasized that at the local level the success of environmental policy depends on the results of interaction and cooperation between local self-government and the community and various social groups.

Keywords: ecological policy, decentralization of power, public management, ecological culture.

Вступ. У сучасних умовах децентралізації влади в Україні особливе значення в науковому колі надається дослідженням сталого розвитку. Водночас питання державної екологічної політики з точки зору їх практичної реалізації досі вимагають пошуку ефективних шляхів поліпшення екологічного стану, як на державному рівні, так і на місцевому, шляхом реалізації екологічної політики, яка враховує специфічні особливості кожного регіону. Варто наголосити, що розробка та впровадження дієвих механізмів управління екологічною сферою в нашій державі не лише не відповідає вимогам сьогодення, а й поступається економічній та соціальній сферам, що констатовано науковцями та практиками, які займаються розробкою зазначених питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ситуація, що склалась в екологічній сфері, пов'язується такими науковцями, як М. Андрієнко [1], К. Ситник, В. Шевчук та іншими, не лише зі структурними чинниками, а й з фінансовими ресурсами. Дослідники (Е. Ашикова [2], Н. Малиш [3], М. Хвесик [4] та інші) також зазначають і про важливість екологічної стратегії та її оцінки як важливого інструменту державної екологічної політики. Зазначена політика сьогодні має певну формальну відповідність сучасним вимогам. Однак процес децентралізації влади в Україні породжує нові виклики щодо її практичної реалізації на різних рівнях публічного управління, що посилює актуальність постійного пошуку шляхів підвищення її результативності та ефективності. Відповідно до зазначеного варто також згадати про відсутність розвиненості мережі екологічних комунікацій (освіти, підвищення рівня екологічної свідомості, посилення ролі

екологічної складової у міжсекторному партнерстві [5]), важливість якої підкріплюється трансформаційними змінами в державі.

Мета. Дослідження сучасних тенденцій державної екологічної політики та формування перспективних напрямів її подальшої реалізації.

Результати дослідження. Екологічна політика, на думку Н. Малиш [3], «це сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку і цивілізованості». Екологічну політику також розкривають як «організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки» [6]. На офіційному порталі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України [5] екологічну політику визначено як діяльність державних органів, спрямовану на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Якщо розглядати формування екологічної політики на регіональному рівні, варто зазначити, що воно передбачає насамперед оприлюднення регіональної моделі екологічного менеджменту, пробудження екологічної свідомості жителів регіону, суспільства, проведення екологічної інвентаризації кожного підприємства в регіоні (екоаудиту й екологічної експертизи) та декларування відповідної інформації [4].

Державна екологічна політика також визначається науковцями [1] як діяльність органів державної влади, що зорієнтована на формування та розвиток екологічного виробництва чи екологічного споживання та екологічної культури життєдіяльності людини (рис 1).



Рис. 1. Ключові напрями державної екологічної політики

Джерело: побудовано автором на основі [1]

Хоча основна роль у формуванні та реалізації екологічної політики відведена державі, вона вже не є єдиним її суб'єктом. У цьому процесі беруть участь також політичні партії, наукові організації, органи місцевого самоврядування, неурядові громадські організації, інші інститути громадянського суспільства (суб'єкти), що перетворює екологічну політику на об'єкт публічного управління (рис. 2).



Рис. 2. Стейкхолдери національної екологічної політики

Джерело: побудовано автором на основі [7]

Зазначимо, що забезпечення належного рівня охорони довкілля підкріплено багатьма офіційними документами. Однак увага щодо соціально-економічних реформ сьогодні в Україні значно перевищує увагу до посилення ефективності екологічної політики[8].

Отже, на нашу думку, екологічну політику варто розглядати як координаційну основу в системі публічного управління, що здатна формувати, накопичувати, розвивати тарухативсі види ресурсів (фактичних та потенційних), які стосуються раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки у напрямі досягнення визначених цілей.

Пріоритети державної екологічної політики сформовані у Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, яку розроблено відповідно до Європейського екологічного стандарту. Система, що є підґрунтям цієї Стратегії, успішно апробована в країнах ЄС. Основні стратегічні цілі візуалізовано на рис. 3.

Як можна побачити, всі цілі державної політики не лише взаємопов'язані між собою, а й доповнюють одна одну. Однак варто наголосити, що особливої уваги вимагає саме ціль №1 (екологічна свідомість, екологічні цінності, екологічна освіта), оскільки її можна визнати базовою для всіх інших цілей (передбачає формування належної екологічної культури

у суспільстві та на всіх рівнях публічного управління). У такому розрізі О. Семерак вказує, що «важливо не лише сприяти подоланню наслідків екологічних проблем, а й усувати кореневі причини їх виникнення» [9]. Зазначимо, що досягнення цілей державної екологічної політики планується здійснювати у два етапи: 1) до 2025 року (до цілі №1 відносимо підвищення екологічної свідомості суспільства); 2) до 2030 року (до цілі №1 відносимо забезпечення розвитку екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання та громадськістю).

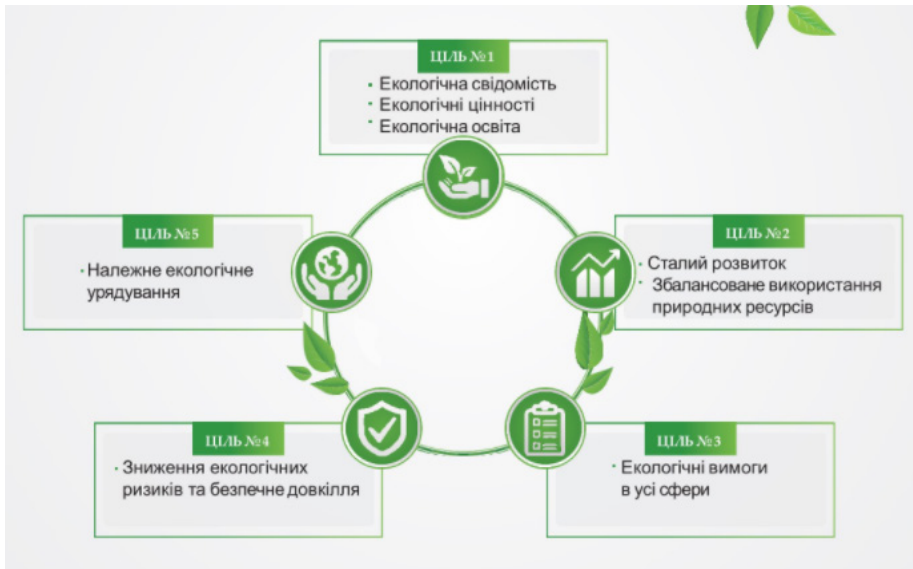


Рис. 3. Стратегічні цілі державної екологічної політики

Джерело: з офіційного порталу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України [5]

Підкреслимо й те, що у зв'язку з реалізацією політики децентралізації особливого значення набувають органи місцевого самоврядування (зокрема об'єднані громади), а одним із завдань об'єднаних територіальних громад є забезпечення реалізації екологічної політики України та екологічних прав громадян. Відповідно до закону серед показників оцінки реалізації державної екологічної політики є кількість громад, в яких затверджені та впроваджуються стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, розроблені за участю громадськості. При цьому цільове значення у відсотках від загальної кількості станом на 2020 рік має становити 100% громад [10]. Тобто важливість місцевого самоврядування у процесі реалізації державної екологічної політики важко переоцінити.

Наразі Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів розроблено проект Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020-2025 роки, який покликаний стати механізмом реалізації Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року [9].

Зазначимо й про те, що, наприклад, Департаментом екології та природних ресурсів Львівської облдержадміністрації надаються рекомендації новоутвореним органам місцевого управління щодо впровадження дієвих механізмів екологічної політики та системи екологічного планування, а також проєктного менеджменту у сфері екології, що має стати основою для прийняття вчасних, дієвих та якісних рішень у питанні охорони довкілля. Насамперед на рівні територіальних громад визначається необхідність розробки програми охорони навколишнього природного середовища на 2021-2023 рр., яка повинна бути затверджена сесією відповідної ради. Водночас виконання поставлених задач та оперативне реагування на виклики в екологічній сфері вимагає належної координації та контролю з боку управлінської системи. Відповідно до зазначеного у штат об'єднаних територіальних громад рекомендується ввести посаду працівника у галузі охорони навколишнього природного середовища [11].

Отже, органи місцевого самоврядування (ОМС) мають право затверджувати місцеві екологічні програми. Однак, як визнають дослідники, ради майже не переймаються питаннями екології, обґрунтовуючи це тим, що їм або невідома проблема мешканців (причина – відсутність взаємодії), а інколи – не вистачає фінансування, часу для пошуків недорогого вирішення проблеми тощо. У такому фокусі підкреслимо, що на локальному рівні успіх екологічної політики залежить від результатів взаємодії і співпраці ОМС та громади й різних суспільних груп [12].

Тож процес постійного вдосконалення екологічної політики має включати [2]: 1) виявлення сфер діяльності, в яких є можливості вдосконалення системи управління навколишнім середовищем; 2) виокремлення причин невідповідності або недоліків цього процесу; 3) розробку та впровадження коригувальних та превентивних заходів щодо цих причин; 4) контроль та перевірку ефективності таких заходів; 5) постійне документування, з визначенням зміни в методиках, аналіз співвідношень між цілями та завданнями. У такому аспекті важливо передбачити координацію процесу вдосконалення національної екологічної політики, до процесу реалізації якої будуть залучені всі її суб'єкти. Отже, до такого процесу мають бути залучені новітні інструменти публічного управління, що допоможе уникнути помилок та забезпечить підвищення ефективності такої політики, а також сприятиме формуванню екологічної культури у суспільстві.

Висновки. Процес розв'язання проблемних питань в екологічній сфері ускладнює наявність різних поглядів щодо розуміння сутності екологічної політики. З одного боку це – конкретні заходи владних структур щодо захисту навколишнього середовища, а з іншого – не лише певні дії, а й забезпечення належних умов життєдіяльності людей. Сьогодні суб'єктом екологічної політики вже не є лише держава, її здійснюють політичні партії, неурядові громадські організації, окремі індивіди тощо. Зазначене зумовлює необхідність подальшого пошуку ефективних шляхів розвитку взаємодії та співпраці між екологічними, політичними і соціальними структурами, спрямованих на формування належного рівня екологічної культури суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Сутність державної екологічної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. №9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1051>
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. (12 груд. 2013 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 133-136.
3. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія. К. : К.І.С., 2011. 348 с.
4. Хвесик М. А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : монографія. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2008. 496 с.
5. Національна екологічна політика / Офіційний портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL : <https://mepr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html>
6. Екополітика. Національний екологічний центр України. URL : <https://necu.org.ua/ekopol/>
7. Національна доповідь про реалізацію національної екологічної політики / за наук. ред. Бондаря О.І. Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2016. 120 с.
8. Кононенко І. А. Сутність та значення державної екологічної політики. *Соціогуманітарний вимір сучасних трансформацій*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 29 жовтня 2021 року). Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій, м.Чернігів. Суми: ТОВ НВП "Росток А. В.Т.". 2021.
9. Президент підписав Стратегію екологічної політики України на період до 2030 року. / Офіційний портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL : <https://mepr.gov.ua/news/33251.html>
10. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України; Стратегія від 28.02.2019 № 2697-VIII.
11. До уваги ОТГ: рекомендації щодо першочергових кроків до екологічного планування на рівні громади / Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації. URL : <https://deplv.gov.ua/2020/12/24/do-uvagy-otg-rekomendacziyi-shhodo-pershochergovyh-krokv-do-ekologichno-go-planuvannya-na-rivni-gromady/>
12. Інформаційно-аналітичне видання для старост та органів місцевого самоврядування «Радник старости». 2019. №3. С.31.

REFERENCES

1. Andriienko, M.V., & Shako, V.S. (2016). Sutnist derzhavnoi ekolohichnoi polityky na zahalnoderzhavnomu ta rehionalnomu rivniakh. [The essence of state environmental policy at the national and regional levels]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* - Public administration: improvement and development, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1051>[in Ukrainian].

2. Ashykova, E. I. (2013). Stratehichna ekolohichna otsinka yak instrument realizatsii derzhavnoi ekolohichnoi polityky [Strategic environmental assessment as a tool for implementing the State Environmental Policy]. *Pravovi aspekty publichnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka : materialy V nauk.-prakt. konf. - Legal aspects of public administration: theory and practice: materials V scientific practice. conf.* (pp. 133-136). Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
3. Malysh, N. A. (2011). Efektyvni mekhanizmy formuvannia derzhavnoi ekolohichnoi polityky [Effective mechanisms of state environmental policy]. Kyiv: K.I.S [in Ukrainian].
4. Khvesyk, M. A. (2008). Stratehichni imperatyvy ratsionalnogo pryrodokorystuvannia v konteksti sotsialno-ekonomichnoho pidnesennia Ukrainy [Strategic imperatives of environmental management in the context of socio-economic growth of Ukraine]. Donetsk: TOV «Yuho-Vostok, LTD» in Ukrainian].
5. Natsionalna ekolohichna polityka. Ofitsiinyi portal Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy [National environmental policy. Official portal of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine]. *mepr.gov.ua*. Retrieved from <https://mepr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html> [in Ukrainian].
6. Ekopolityka. Natsionalnyi ekolohichnyi tsentr Ukrainy.[*Ecopolitics. National Ecological Center of Ukraine*]. *necu.org.ua*. Retrieved from <https://necu.org.ua/ekopol/>[in Ukrainian].
7. Bondaria, O.I. (2016). Natsionalna dopovid pro realizatsiiu natsionalnoi ekolohichnoi polityky [National report on the implementation of national environmental policy]. Kher-son: FOP Hrin D.S [in Ukrainian].
8. Kononenko, I. A. (2021). Sutnist ta znachennia derzhavnoi ekolohichnoi polityky [The essence and significance of state environmental policy]. *Publikatsii naukovo-osvitnoho innovatsiinoho tsentru suspilnykh transformatsii - Socio-humanitarian dimension of modern transformations.* (pp.25–27). Sumy: TOV NVP “Rostok A. V.T.” [in Ukrainian].
9. Prezydent pidpysav Stratehiiu ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku. [The President signed the Strategy of Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030]. *Ofitsiinyi portal Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy - Official portal of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine*. Retrieved from <https://mepr.gov.ua/news/33251.html> [in Ukrainian].
10. Pro osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku Zakon Ukrainy [Law on Ukraine on the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2030]. (2019, 28.02.). № 2697-VIII[in Ukrainian].
11. Do uvahy OTH: rekomendatsii shchodo pershocherhovykh krokiv do ekolohichnoho planuvannia na rivni hromady [To the OTG: recommendations for priority steps towards environmental planning at the community level]. *Departament ekolohii ta pryrodnykh resursiv Lvivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii - Department of Ecology and Natural Resources of the Lviv Regional State Administration*. Retrieved from <https://deplv.gov.ua/2020/12/24/do-uvagy-otg-rekomendacziyi-shhodo-pershochergovyh-krokv-do-ekologichnogo-planuvannya-na-rivni-gromady/> [in Ukrainian].
12. Informatsiino-analitychne vydannia dlia starost ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia«Radnyk starosty» (2019). [Information and analytical publication for elders and local governments “Elder Adviser”] [in Ukrainian].