

Стан та перспективи забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки України

Пенцак П. В.

*Національна академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, вул. Героїв Майдану, 32, Львів, Україна
pencak5@ukr.net*

Сьома Б. Б.

*Національна академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, вул. Героїв Майдану, 32, Львів, Україна
7s7y7o7m7a7@gmail.com*

Ключові слова:

публічне управління, екологічна безпека, національна безпека, забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки України.

У статті досліджено стан і перспективи забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки в Україні. Встановлено, що екологічна безпека є органічним складовим компонентом національної безпеки. З'ясовано, що в сучасних умовах забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян.

Зазначено, що протягом останніх років Україна зробила важливі кроки в розбудові системи управління екологічною безпекою. Загалом екологічну ситуацію на території України можна охарактеризувати як кризову. Серед проблем публічного управління у сфері екологічної безпеки України виокремлено часте реформування системи органів управління, в тому числі центрального органу; дублювання повноважень різними органами; подвійне підпорядкування деяких органів; відсутність реального та швидкого механізму притягнення до відповідальності за прийняття екологічно шкідливих управлінських рішень; розпорошеність контрольних функцій між органами, які належать до різних структур; невідповідне матеріально-технічне забезпечення органів, що безпосередньо здійснюють управління або залучені до його здійснення; нестача кваліфікованих кадрів; недосконалість системи фінансування природоохоронної діяльності тощо.

Звернено увагу на те, що запровадження ефективного механізму охорони довкілля – поетапний, довготривалий процес, який повинен відбуватися одночасно і паралельно з процесом становлення й розвитку економічної, політичної та правової систем в Україні і бути пов'язаним із прийняттям Екологічного кодексу, оптимізацією наявних управлінських структур у цій сфері та створенням органів публічного управління, наділених функціями щодо подолання нових важливих екологічних проблем.

State and prospects of provision of public management in the sphere of ecological security of Ukraine

Pentsak P. V.

*Hetman Petro Sahaidachnyi National Ground Forces Academy,
Heroiv Maidanu str. 32, Lviv, Ukraine
pencak5@ukr.net*

Soma B. B.

*Hetman Petro Sahaidachnyi National Ground Forces Academy,
Heroiv Maidanu str. 32, Lviv, Ukraine
7s7y7o7m7a7@gmail.com*

Key words:

public management, ecological security, national security, provision of public management in the sphere of ecological security of Ukraine.

State and prospects of provision of public management in the sphere of ecological security in Ukraine are investigated in article. It was found that ecological security is an organic component of national security. It was found that in modern conditions, provision of public management in the sphere of ecological security is a set of tools and measures aimed at society and the state to protect and rehabilitate the environment, effectively combine nature and environmental protection and ensure the normal functioning of citizens.

It is noted that in recent years Ukraine has taken important steps in developing an ecological security management system. At the same time, agreeing with many scientists, the environmental situation in Ukraine as a whole can be described as a crisis. Among the problems of public management in the sphere of ecological security of Ukraine are highlighted: frequent reform of the system of governing bodies, including the central body; duplication of powers by different bodies; double subordination of some bodies; lack of a real and fast mechanism for bringing to justice for making environmentally harmful management decisions; dispersion of control functions between bodies belonging to different structures; inadequate logistical support of the bodies that directly manage or are involved in its implementation; lack of qualified personnel; imperfection of the system of financing environmental activities, etc.

Attention is drawn to the fact that the introduction of an effective environmental protection mechanism is a gradual, long-term process that must take place simultaneously and in parallel with the process of formation and development of economic, political and legal systems in Ukraine. This process is related to the adoption of the Environmental Code, the optimization of existing management structures in this area and the creation of public management bodies endowed with functions to overcome new important environmental problems.

Вступ. Незадовільний стан навколишнього середовища в Україні та світі, а також усі ризики, загрози та небезпеки, які зумовлюють погіршення стану довкілля, нині є найактуальнішими питаннями порядку денного публічного управління [1]. Особливо уваги заслуговує питання науково обґрунтованого аналізу публічного управління у сфері екологічної безпеки. Особливо актуальним є вироблення на основі наявних наукових підходів власних пропозицій щодо перегляду усталеного

порядку публічного управління в цій сфері, визначення найнеобхідніших заходів для його вдосконалення.

Дослідження стану та перспектив забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки в Україні виконано з урахуванням результатів наукової роботи українських вчених, серед яких В.А. Ліпкан, Б.Б. Мельниченко, А.П. Гетьман, О.Я. Лазор, Т.П. Козаченко, М.А. Хвесик, А.В. Степаненко, І.О. Личенко та інші.

Мета статті – визначити стан і перспективи забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки України.

Виклад основного змісту. Екологічна безпека є органічним складовим компонентом національної безпеки [2]. Дослідження екологічної безпеки як складника національної безпеки є порівняно новою сферою, що набула актуальності у світі, який глобалізується [3, с. 100]. Процеси глобалізації задають нові параметри екологічного розвитку сучасних держав, по-новому визначають проблеми забезпечення екологічної безпеки через мінливий характер викликів і загроз, з якими стикається людство [4, с. 19].

У науковій літературі зазначають, що термінологічне окреслення поняття «забезпечення» стосується здійснення діяльності, спрямованої на створення належних умов для функціонування будь-чого чи будь-кого [5, с. 123].

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ екологічна безпека – такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [6].

Аналіз сучасної юридичної літератури дає підстави стверджувати, що охорону навколишнього природного середовища можна забезпечити шляхом прийняття комплексу організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на зниження рівня шкідливого впливу антропогенної діяльності на екологічні взаємозв'язки, відновлення пошкоджених об'єктів довкілля, природних ресурсів, забезпечення їх раціонального використання.

Комплекс таких заходів розглядається як організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Він складається з двох системоутворюючих елементів – інституційного, тобто системи державних та громадських інституцій, які здійснюють управління у сфері охорони довкілля, і функціонального, тобто багатоманітності форм такого управління (проведення експертизи, контролю, нормування і стандартизації, ведення кадастрів, облік природних ресурсів, моніторинг тощо) [7, с. 119–120]. Тому забезпечення публічного управління у сфері екологічної безпеки можна розуміти як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян [8].

Ст. 16 Конституції України містить положення про те, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на терито-

рії України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави» [9].

Законодавчі норми, які стосуються екологічної безпеки, по суті містяться практично в усіх прийнятих за роки незалежності правових актах з питань охорони довкілля та природокористування [10]. Серед них Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ [6]; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року № 2245-ІІІ [11]; Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР [12]; Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ [13] та інші.

Публічне управління у сфері екологічної безпеки здійснюється з огляду на необхідність досягнення стратегічних цілей, визначених у Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VІІІ [14].

Протягом останніх років Україна зробила важливі кроки в розбудові системи управління екологічною безпекою. У квітні 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [15]. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або децентралізації, передбачає створення умов для формування ефективної, відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей на всій території України [16, с. 29].

Важливо зазначити, що публічне управління як складний процес є результатом взаємодії різних суспільних сил. Очевидно, що головні позиції займає уряд, діяльність якого має спрямовуватися на збереження колективних інтересів і колективного блага, до яких належить безпечне довкілля. Проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватися на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил, передачі окремих природних об'єктів у користування юридичним і фізичним особам тощо [17].

У вересні 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, яка визначає принципи співробітництва в різних сферах, у тому числі у сфері охорони навколиш-

нього середовища та раціонального використання природних ресурсів [18]. Для підвищення екологічної безпеки та гармонізації українського законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища з європейським у частині адаптації системи державного планування до підходу, прийнятого на рівні ЄС, Україною було ратифіковано Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті [19] та прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 року № 2354-VIII [20].

Погоджуючись із багатьма науковцями, екологічну ситуацію на території України загалом можна охарактеризувати як кризову [21; 22]. Серед проблем публічного управління у сфері екологічної безпеки України можна виокремити часте реформування системи органів управління, у тому числі центрального органу; дублювання повноважень різними органами; подвійне підпорядкування деяких органів; відсутність реального та швидкого механізму притягнення до відповідальності за прийняття екологічно шкідливих управлінських рішень; розпорошеність контрольних функцій між органами, які належать до різних структур; невідповідне матеріально-технічне забезпечення органів, що безпосередньо здійснюють управління або залучені до

його здійснення; нестача кваліфікованих кадрів; недосконалість системи фінансування природоохоронної діяльності тощо [1, с. 83].

У науковій літературі вчені акцентують увагу на тому, що забезпечення екологічної безпеки повинно посідати пріоритетне місце в політиці сучасної України. Також підкреслюється, що запровадження адекватного механізму охорони довкілля – поетапний, поступовий, довготривалий процес, який проходитиме одночасно і паралельно з процесом становлення й розвитку економічної, політичної та правової систем в Україні і пов'язаний із прийняттям Екологічного кодексу [10].

Важливим для забезпечення екологічної безпеки в Україні є проведення реформ щодо оптимізації наявних управлінських структур у цій сфері та створення органів публічного управління, наділених функціями щодо подолання нових важливих екологічних проблем [23, с. 402].

Висновки. Можна зробити висновок, що публічне управління у сфері екологічної безпеки України – це складний процес, який передбачає застосування комплексу взаємопов'язаних способів і засобів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян.

Література

1. Бикова Ю. Екологізація публічного адміністрування в Україні як умова формування екологічної свідомості. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 82–88.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : Кондор, 2009. 552 с.
3. Якібчук О.В. Особливості екологічної безпеки України в системі національної безпеки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. Вип. 1(1). С. 100–104.
4. Омаров Азад Енвер огли. Механізми формування та реалізації державної політики екологічної безпеки України : дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.05. Харків, 2019. 421 с.
5. Мельниченко Б.Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. Львів, 2019. Вип. 24. С. 122–133.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*., 1991. № 41. Ст. 546.
7. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми законності*. Харків, 2014. Вип. 125. С. 119–128.
8. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2004. 30 с.
9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. Ст. 141.
10. Удосконалення законодавства України з питань екологічної безпеки. Аналітична довідка : Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. URL: <http://komekolog.rada.gov.ua/print/73679.html>.
11. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
12. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 року № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
13. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

14. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2019. № 16. Ст. 70.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
16. Дорожня карта реформ Реанімаційного пакету реформ на 2019-2023 рр. : проект документа. 2018. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Dorozhnya-karta-reform.pdf>.
17. Нешик С.С. Вплив органів місцевого самоврядування на покращення екологічної ситуації в регіоні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/region/05nssesr.pdf>.
18. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
19. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Протокол ратифіковано Законом № 562-VIII від 01 липня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99.
20. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 16. Ст. 138.
21. Козаченко Т.П. Загрози екологічної безпеки в системі національної безпеки України. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2016. Т. 281, Вип. 269. С. 92–98.
22. Хвесик М.А., Степаненко А.В. Екологічна криза в Україні: соціально-економічні наслідки та шляхи їх подолання. *Економіка України*. 2014. № 1. С. 74–86.
23. Личенко І.О. Екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового забезпечення в нових соціально-політичних умовах. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки, 2017. № 865. С. 398–404.

References

1. Bykova Yu. Ekologizatsiia publichnoho administruvannia v Ukraini yak umova formuvannia ekolohichnoi svidomosti. [Ecologization of public administration in Ukraine as conditions for formation of environmental conformity]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2018. Vyp. 4. S. 82–88.
2. Lipkan V.A. Natsionalna bezpeka Ukrainy [National security of Ukraine] : navch. posib. Kyiv : Kondor, 2009. 552 s.
3. Yakibchuk O.V. Osoblyvosti ekolohichnoi bezpeky Ukrainy v systemi natsionalnoi bezpeky. [Innovations in governance as a condition for the development of the service state]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. 2014. Vyp. 1(1). S. 100–104.
4. Omarov Azad Enver ohly. Mekhanizmy formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky ekolohichnoi bezpeky Ukrainy [Mechanisms of Forming and Implementing State Policy of National Security of Ukraine] : dys. d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.05. Kharkiv, 2019. 421 s.
5. Melnychenko B.B. Zmist ta struktura administratyvno-pravovoho zabezpechennia publichnoho upravlinnia. [Contents and structure administrative and legal support of public management]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnik»*. Yurydychni nauky. Lviv, 2019. Vyp. 24. S. 122–133.
6. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha [About environmental protection] : Zakon Ukrainy vid 25 chervnia 1991 r. № 1264-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1991. № 41. St. 546.
7. Hetman A.P. Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha. [Organizational and legal mechanism of the environmental protection]. *Problemy zakonnosti*. Kharkiv, 2014. Vyp. 125. S. 119–128.
8. Lazor O.Ya. Administratyvno-pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia u sferi realizatsii ekolohichnoi polityky v Ukraini. [Administrative-legal principles of public government in the sphere of implementation the ecological policy in Ukraine] : avtoref. dys. d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2004. 30 s.
9. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.
10. Udoskonalennia zakonodavstva Ukrainy z pytan ekolohichnoi bezpeky. [Improving the legislation of Ukraine about environmental safety]. *Analitychna dovidka* : Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. URL: <http://komekolog.rada.gov.ua/print/73679.html>.
11. Pro obiekty pidvysshcheni nebezpeky [About high-risk objects] : Zakon Ukrainy vid 18 sichnia 2001 r. № 2245-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2001. № 15. St. 73.

12. Pro vykorystannia yadernoi enerhii ta radiatsiinu bezpeku [About using of nuclear energy and radiation safety] : Zakon Ukrainy vid 08 liutoho 1995 r. № 39/95-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1995. № 12. St. 81.
13. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemiolohichnoho blahopoluchchia naseleння [About ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population] : Zakon Ukrainy vid 24 liutoho 1994 r. № 4004-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1994. № 27. St. 218.
14. Pro Osnovni zasady (strategiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku [About the Basic principles (strategy) of the state ecological policy of Ukraine for the period till 2030] : Zakon Ukrainy vid 28 liutoho 2019 r. № 2697-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 16. St. 70.
15. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [About approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01 kvitnia 2014 r. № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
16. Dorozhnia karta reform Reanimatsiinoho paketu reform na 2019-2023 rr. [Reform Roadmap of the Resuscitation Reform Package for 2019-2023] : projekt dokumenta, 2018. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Dorozhnya-karta-reform.pdf>.
17. Neshyk S.S. Vplyv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia na pokrashchennia ekolohichnoi sytuatsii v rehioni. [The influence of local governments on improving the environmental situation in the region]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/region/05nssesr.pdf>.
18. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony vid 16 veresnia 2014 r. № 1678-VII. [Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part and Ukraine, of the other part]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
19. Protokol pro stratehichnu ekolohichnu otsinku do Konventsii pro otsinku vplyvu na navkolyshnie seredovysheche u transkordonomu konteksti. Protokol ratyfikovano Zakonom № 562-VIII vid 01 lypnia 2015 r. [Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99.
20. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku [About strategic ecological assessment] : Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2018 r. № 2354-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2018. № 16. St. 138.
21. Kozachenko T.P. Zahrozy ekolohichnoi bezpeky v systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy. [The threats of ecological safety in the system of national safety of Ukraine]. Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu “Kyievo-Mohylianska akademiia”. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2016. T. 281, Vyp. 269. S. 92–98.
22. Khvesyk M.A., Stepanenko A.V. Ekolohichna kryza v Ukraini: sotsialno-ekonomichni naslidky ta shliakhy yikh podolannia. [Ecological crisis in Ukraine: social and economic consequences and the ways of its vercoming]. Ekonomika Ukrainy. 2014. № 1. S. 74–86.
23. Lychenko I.O. Ekolohichna bezpeka yak obiekt administratyvno-pravovoho zabezpechennia u novykh sotsialno-politychnykh umovakh. [Environmental safety as subject administrative framework in the new social and political conditions]. Visnyk Natsionalnoho universytetu “Lvivska politekhnikha”. Yurydychni nauky. 2017. № 865. S. 398–404.