

УДК 351:504

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.4.30>

Белошапка Тетяна Василівна,

аспірант кафедри місцевого самоврядування
та розвитку територій Навчально-наукового інституту
публічної служби та управління
ДУ «Одеська політехніка»
головний спеціаліст
Державного агентства меліорації
та рибного господарства України
ORCID ID: 0000-0002-2103-0730

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

HISTORICAL RETROSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL SECURITY OF UKRAINE

Розглянуто нормативно-правову базу та праці науковців, де досліджувались питання історичної ретроспективи та сучасного стану публічного управління у сфері екологічної безпеки України. Наголошується на необхідності екологізації публічного управління та висвітлюються його важливі напрями. Акцентовано увагу на актуальності формування екологічної свідомості суспільства як передумови подальшого сталого розвитку територій та держави.

Збереження довкілля та пошук ефективного управління у сфері екологічної безпеки є найгострішою проблемою людства. У статті проаналізовано нормативно-правову базу, що розкриває значення публічного управління у сфері екологічної безпеки. Законодавча база та праці вчених, де досліджувались питання сучасного стану публічного управління у сфері екологічної безпеки. Висвітлено важливі напрями необхідності екологізації публічного управління в наш час. Досліджується роль суспільства та техногенного навантаження та існуючих нормативно-правових актів у створенні нового управління у сфері екологічної безпеки України.

В даній статті автором вперше надаються та описуються етапи розвитку публічного управління в сфері екологічної безпеки України, на сучасному етапі розвитку, яке розпочалося з моменту здобуття Україною незалежності. Після проголошення незалежності України розпочалося оновлення усієї системи публічного управління України, формування законодавчої бази, утворення нових і реформування уже наявних владних інститутів.

Низка висновків, які є проблемними та підлягають подальшому науковому обговоренню для виявлення можливостей розвитку організаційного механізму публічного управління в сучасних умовах держави.

Відновлення актуалізує і посилення впливу принципів сталості та збалансованості соціально-економічного розвитку в повоєнний період. Наведена теза визначає перспективи подальших наукових досліджень за запропонованою у цій статті тематикою.

Ключові слова: публічне управління, екологічна безпека, організаційний механізм.

The regulatory and legal framework and the works of scientists were considered, which investigated the issues of historical retrospect and the current state of public administration in the field of environmental security of Ukraine. The necessity of environmentalization of public administration is emphasized and its important directions are highlighted. Attention is focused on the relevance of the formation of environmental awareness of society as a prerequisite for further sustainable development of territories and the state.

Preservation of the environment and the search for effective management in the field of environmental security is the most acute problem of humanity. The article analyzes the legal framework that reveals the importance of public management in the field of environmental security. The legislative base and works of scientists, where the issues of the current state of public administration in the field of environmental safety were investigated. Important directions of the need for greening of public administration in our time are highlighted. The role of society and man-made load and existing legal acts in the creation of a new management in the field of ecological security of Ukraine is investigated.

In this article, for the first time, the author provides and describes the stages of development of public administration in the field of ecological security of Ukraine, at the current stage of development, which began from the moment Ukraine gained independence. After the declaration of Ukraine's independence, the renewal of the entire system of public administration of Ukraine, the formation of the legislative framework, the formation of new and the reformation of already existing power institutions began.

A number of conclusions that are problematic and subject to further scientific discussion in order to identify opportunities for the development of the organizational mechanism of public administration in modern conditions of the state.

Restoration actualizes and strengthens the influence of the principles of stability and balance of socio-economic development in the post-war period. The given thesis determines the prospects of further scientific research on the topic proposed in this article.

Key words: *public administration, environmental security, organizational mechanism.*

Публічне управління в сфері екологічної безпеки України на сучасному етапі розвитку взяло свій початок з моменту здобуття Україною незалежності (24.08.1991 р.). Після проголошення незалежності України розпочалося оновлення усієї системи публічного управління країни, формування законодавчої бази, утворення нових і реформування уже наявних владних інститутів. Система публічного управління та організація державного апарату в Україні була побудована за моделлю радянських часів та не відповідає вимогам часу і потребувала змін.

Автор вперше розглядає такі етапи розвитку публічного управління в сфері екологічної безпеки України:

Перший етап – Законотворчий (1991–2011 рр.). На цей період припадає етап потужної законотворчої роботи за участю провідних українських учених, у результаті якої було ухвалено нормативно-правові акти України, більшість з яких чинні на сьогоднішній день:

– Закон України «Про навколишнє природне середовище» (1991 р.) [1];

– Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (1992 р.) [2];

– Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.) [3];

– Постанова Верховної Ради України «Про Червону книгу України» (1992 р.) [4]; (замінив Закон України «Про Червону книгу України» (2002 р.) [5]);

– Закон України «Про тваринний світ» (1993 р.) [6]; (замінив Закон України «Про тваринний світ» (2001 р.) [7]);

– Закон України «Про екологічну експертизу» (1995 р.) [8]; (замінив Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) [9]);

– Кодекс України про надра (1994 р.) [10];

– Лісовий кодекс (1994 р.) [11];

– Водний кодекс (1995 р.) [12] та ін.

Постановою Верховної ради України від 29.10.1992 р. було затверджено Положення про Червону книгу України [4], як основного державного документа з питань охорони тваринного і рослинного світу. Червона книга України – офіційний державний документ, який містить перелік рідкісних, вразливих і зникаючих видів тваринного і рослинного світу у межах України, а також

узагальнені відомості про сучасний стан цих видів і заходи щодо їх збереження. Занесені до Червоної книги України види підлягають охороні на всій території України, у межах її континентального шельфу та виключної морської економічної зони. Регулюється Законом України «Про Червону книгу України» від 07.02.2002 (з подальшими змінами) – № 3055-III [5].

Перше видання Червоної книги України було опубліковане у 1980 році одним томом під назвою «Червона Книга Української РСР» у видавництві «Наукова думка». Перша Червона книга України включала 85 видів (підвидів) тварин: ссавців (29), птахів (28), плазунів (6), земноводних (4), комах (18) і види вищих рослин (151).

Друге видання Червоної книги України було затверджене Положення про Червону книгу України, як основного державного документа з питань охорони тваринного і рослинного світу, постановою Верховної ради України від 29.10.1992 р. [4]. Друге видання Червоної книги України було здійснене у двох томах, які були опубліковані з дворічним проміжком у видавництві «Українська енциклопедія»: в 1994 році – том «Тваринний світ», в 1996 році – том «Рослинний світ». Друге видання включало 382 види тваринного та 541 вид рослинного світу. У порівнянні з першим виданням, кількість видів тварин збільшилась на 297, а рослинного світу – на 390 видів.

У 2009 році вийшло третє видання Червоної книги України. До нього занесено 826 видів рослинного світу: судинні рослини (611), мохоподібні (46), водорості (60), лишайники (52), гриби (57). Кількість видів тварин у третьому порівняно з другим виданням збільшилась на 160 видів, при цьому 191 вид було занесено до Червоної книги, а 31 – виключено, зокрема 27 видів комах, 2 види риб і 2 види ссавців.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України 03.03.2021 р. оприлюднило затверджений Наказ з оновленим переліком видів тварин, занесених до Червоної книги України (Наказ Міндовкілля від 17.01.2021 р., затверджений Мінюстом 01.03.2021 р., набрав чинності 12.03.2021 р.). Четверте видання збірника Червоної книги України на даний час готується.

В даний період був затверджений перший документ, який поклав початок публічного управління

в сфері екологічної безпеки України – «Основні напрями державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (затверджений постановою Верховної Ради України № 188/98-ВР від 05.03.1998 р.), який втратив чинність з 01.01.2020 р. [13]. Цей документ визначає не лише мету та пріоритетні завдання екологічної безпеки, а й механізми їх реалізації, напрями гармонізації та інтеграції екологічної безпеки України. Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються державні програми в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки.

Цілями стратегії публічного управління в сфері екологічної безпеки в даному періоді були: проведення інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, упровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм з метою створення умов для сталого збалансованого розвитку держави; формування державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України [13].

Другий етап – Управлінський (2011–2019 рр.). В даному періоді відзначається акцент на управлінські рішення та на організаційний механізм публічного управління в сфері екологічної безпеки.

Нормативно-правові акти, які були затверджені в даному етапі розвитку публічного управління в сфері екологічної безпеки України:

– Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» [14];

– Указ Президента України № 111/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.03.2021 р. «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» [15];

– Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [16].

Також в даний час був чинний Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-VI від 21.12.2010 р. (далі – Стратегія-2020), який втратив чинність з 01.01.2020 р. [17].

Цілями стратегії публічного управління в сфері екологічної безпеки в даному періоді були: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, досягнення безпеч-

ного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління, припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі, забезпечення екологічно збалансованого природокористування, удосконалення регіональної екологічної політики [17].

Відповідно до Стратегії-2020 були затверджені План Національної екологічної політики в Україні 2011–2015рр. та План Національної екологічної політики в Україні 2016–2019рр.

Третій етап – Суспільноціннісний (2020–2030 рр.). Даний період характеризується висловленням публічного управління в сфері екологічної безпеки, що базується на поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі реформування суспільства, створення мотивації, побажань та умов для вирішення екологічних проблем на національному, регіональному та місцевому рівнях.

На даний час чинний Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України до 2030 року» № 2697-VIII від 28.02.2019 р. (далі – Стратегія-2030) [18]. У даному документі в пункті Забезпечення екологічно збалансованого природокористування сказано, що у вересні 2015 року було ухвалено Резолюцію Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року».

В Україні було розроблено національну систему цілей сталого розвитку, що має забезпечити підґрунтя для подальшого планування розвитку України, подолання дисбалансів, які існують в економічній, соціальній та екологічній сферах; забезпечити такий стан довкілля, що сприятиме якісному життю і благополуччю нинішніх та майбутніх поколінь; створити необхідні умови для суспільного договору між владою, бізнесом і громадянським суспільством щодо підвищення якості життя громадян і гарантування соціально-економічної та екологічної стабільності; досягнути високого рівня освіти та охорони громадського здоров'я; упровадження регіональної політики, яка базуватиметься на гармонійному поєднанні загальнонаціональних і регіональних інтересів; збереження національних культурних цінностей і традицій.

Цілями стратегії публічного управління в сфері екологічної безпеки в даному періоді є: формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва, забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України, забезпечення інтеграції

екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України, зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення, удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління [18].

Відповідно до Стратегії-2030 на даний час затверджений Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 р. № 443-р.

В Україні розроблено і введено у дію близько 250 національних, загальнодержавних, міжнародних, галузевих і регіональних програм, які фінансуються із залученням коштів державного бюджету. З них безпосередньо пов'язано із розвитком екологічної безпеки – 137.

На думку сучасного вченого Буканова Г. М. метою публічного управління в сфері екологічної безпеки є досягнення задовільного стану навколишнього природного середовища шляхом впровадження екологічного системного підходу в усі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збереження і відтворення природних екосистем, а також збалансованого природокористування [19, с. 3].

На сьогодні маємо значне антропогенне навантаження внаслідок військових дій, вторгнення на територію України з території РФ та Білорусії на великій частині території України. В даних умовах публічне управління у сфері екологічної

безпеки має бути спрямована на низку аспектів: забезпечення населення якісною питною водою та продуктами харчування, упровадження новітніх технологій щодо енергозбереження; захист лісових насаджень, сільськогосподарських угідь, розвиток ефективної інноваційної підприємницької діяльності; використання альтернативних джерел енергії та ін.

Отже, на підставі проведеного аналізу особливостей історичної ретроспективи публічного управління у сфері екологічної безпеки, ми визначили, що він одночасно підпорядковується як специфіці державного регулювання, так і специфіці сфери застосування у системі публічного управління. Відтак, механізм характеризується публічністю. Акцентуючи увагу на цьому аспекті, ми дістали змогу виявити, що головна мета діяльності, тобто місія застосування інструментів, притаманних публічному управлінню у сфері забезпечення екологічної безпеки – це у першу чергу захист суспільства, держави та навколишнього природного середовища. Актуалізація питань посилення впливу публічного управління визначена в сучасних умовах загостренням проблем екологічної безпеки та захисту навколишнього природного середовища, які наряду з іншими ресурсними втратами, зазнали значних воєнних руйнувань та потребують термінового відновлення.

Таке відновлення, водночас, актуалізує і посилення впливу принципів сталості та збалансованості соціально-економічного розвитку в повоєнний період. Наведена теза визначає перспективи подальших наукових досліджень за запропонованою у цій статті тематикою.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-XII: із змінами згідно із законом України від 10.07.2022 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
2. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2457-XII: із змінами згідно із законом України від 08.08.2021 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
3. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.92 р. № 2708-XII: із змінами згідно із законом України від 27.07.2022 р. № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> (дата звернення: 04.08.2022).
4. Положення про Червону книгу України : Постанова ВРУ від 29.10.1992 р. № 2750-XII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/t275000?an=4&ed=2002_02_07 (дата звернення: 04.08.2022).
5. Про Червону книгу України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3055-III: із змінами згідно із законом України від 08.08.2021 р. № 3055-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
6. Про тваринний світ : Закон України від 03.03.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3041-12/ed19930303#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
7. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III: із змінами згідно із законом України від 08.08.2021 р. № 2894-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
8. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80/ed19950209#Text> (дата звернення: 08.08.2022).

9. Про оцінку впливу на довкілля – Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII: із змінами згідно із законом України від 13.05.2022 р. 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text> (дата звернення: 05.08.2022).
10. Кодекс України про надра : Кодекс України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР: із змінами згідно із Кодексом України від 15.01.2022 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
11. Лісовий кодекс України : Кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII: із змінами згідно із Кодексом України від 10.07.2022 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
12. Водний кодекс України : Кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР: із змінами згідно із Кодексом України від 26.05.2022 р. № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
13. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова ВР від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
14. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24.05.2012 р. № 4836-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text> (дата звернення: 08.08.2022).
15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» : Указ Президента України № 111/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1112021-37505>. (дата звернення: 09.08.2022).
16. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 09.08.2022).
17. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text> (дата звернення: 07.08.2022).
18. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 07.08.2022).
19. Буканов Г. М. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 2 (22). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/7.pdf) (дата звернення: 08.08.2022).