

УДК 35.077(477):005.35.502.3

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.3.13>

**Ярошенко Марина Сергіївна,**

аспірантка кафедри управління інформаційною політикою

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0003-2698-0302

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### ORGANIZATIONAL MECHANISM OF IMPLEMENTATION SERVICE-ORIENTED ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE

*У статті визначено, що спектр зовнішніх і внутрішніх чинників (стрімкий розвиток цифрових і «зелених» технологій) впливає на вибір курсу й стратегічних напрямів розвитку державної екологічної політики; на характер змін у роботі органів публічної влади, що працюють у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища; на механізми реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики в Україні.*

*«Організаційне забезпечення» та «організаційний механізм реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики» розглянуто як синонімічні словосполучення, основу для регулювання взаємодії між ключовими стейкхолдерами й вироблення єдиних «правил гри», необхідних для досягнення мети державної екологічної політики.*

*Організаційне забезпечення за такої умови представлено як сукупність норм і правил, систему екологічних цінностей, підходів і принципів, національних і міжнародних директив і регламентів, різних методів, форм та інструментів, що мають бути закріплені на рівні стратегічних документів України, інших нормативно-правових актів.*

*Розкрито зміст організаційної спроможності органів публічної влади, що працюють у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища на національному, регіональному й місцевому рівнях як їх здатність формувати безпечне середовище для розвитку галузі; створити сприятливі умови для задоволення запитів суспільства за мінімального використання ресурсів (фінансових, людських, часу), виконати міжнародні й інші екологічні зобов'язання країни. Ефективність їх роботи пов'язана з комплексним забезпеченням (комплексним механізмом) реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики, складові частини якого – фінансовий, економічний, інформаційний, нормативно-правовий та організаційний механізми.*

*Визначено завдання сервісно-орієнтованої державної екологічної політики, реалізація яких поступово наблизять Україну до країн із належним екологічним врядуванням.*

**Ключові слова:** державна екологічна політика, належне екологічне врядування, організаційне забезпечення, організаційна спроможність, сервісна держава, механізми реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики.

*The article determines that the range of external and internal factors (rapid development of digital and “green” technologies) affects the choice of course and strategic directions of development state environmental policy; on the nature of changes in the work of public authorities related to environmental issues and mechanisms for the implementation of service-oriented state environmental policy in Ukraine. For transformation of the environmental policy into a service-oriented state environmental policy, it is important to transfer service principles and elements of the service state to the sphere of ecology and environmental protection.*

*“Organizational support” and “organizational mechanism implementation of service-oriented state environmental policy” are considered as synonymous phrases, as a basis for regulating the interaction between key stakeholders, to develop common “rules of the game” necessary to achieve the goal of state environmental policy. Organizational support is presented as a set of norms and rules, a system of environmental values, approaches and principles, national and international directives and regulations, various methods, forms and tools to be enshrined in the strategic documents of Ukraine, as well as other regulations.*

*The content of organizational capacity of public authorities working in the field of ecology and environmental protection at the national, regional and local levels as their ability to create a safe environment for the development of the industry; create favorable conditions for meeting the demands of society with minimal use of resources (financial, human, time), to fulfill international and other environmental obligations of the country. The effectiveness of their work is associated with a comprehensive support (comprehensive mechanism) for the implementation of service-oriented state environmental policy, the components of which are financial, economic, informational, regulatory and organizational mechanisms.*

*The conditions characterizing the presence or absence of proper environmental governance, the implementation of which will gradually bring Ukraine closer to countries with good environmental governance.*

**Key words:** state environmental policy, good environmental governance, organizational support, organizational capacity, service state, mechanisms for implementing service-oriented state environmental policy.

**Постановка проблеми.** Формування та реалізація державної екологічної політики (далі – ДЕП) відбувається під дією різних чинників, серед яких особливе місце займають стрімкий розвиток цифрових і так званих «зелених» технологій в Україні. По-перше, усе це впливає на вибір курсу (Європейський зелений курс, сталий розвиток) і стратегічних напрямів розвитку ДЕП.

По-друге, на характер змін в роботі органів публічної влади, що працюють у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища.

На наш погляд, незадовільний стан навколишнього природного середовища сигналізує про те, що необхідні, у першу чергу, технологічні та організаційні зміни в роботі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля), Державній екологічній інспекції й інших органах влади.

По-третє, спектр зовнішніх та внутрішніх чинників впливає на механізми реалізації ДЕП в Україні. «Громадянський запит на формування та реалізацію національної сервісної концепції публічного управління» [1, с. 280] підкреслює необхідність перенесення сервісних принципів та елементів сервісної держави до сфери екології та охорони навколишнього природного середовища й безпосередньо стосується організаційного забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У науковому обігу поняття «сервісно-орієнтованої політики», «сервісної держави» довгий час використовувалося зарубіжними авторами (Д. Евальтом, Й. Майлсом, Т. Пітерсом, Р. Уотерманом, К. Худом). Ідеї менеджеризму в різних сферах суспільного життя (у тому числі в екологічній сфері) висвітлені в працях із публічного управління та адміністрування М. Андрієнком, О. Євтушенком, О. Карпенком, О. Лазором, Т. Маматовою, В. Наместнік, П. Петровським, М. Хвесиком.

Значної уваги заслуговують публікації стосовно механізмів формування і реалізації екологічної політики України Г. Буканова, А. Гетьмана, В. Гречка, О. Дзюбенка, Д. Зеркалова, А. Краковської, Н. Малиш, Л. Сергієнка, С. Ожго. Недостатньо увагою з боку вітчизняних дослідників до організаційного механізму реалізації екологічної політики обґрунтовано вибір **мети дослідження** – аналіз теоретико-методологічних основ організаційного забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП в Україні.

«Організаційне забезпечення» та «організаційний механізм» у межах дослідження розглянуто

як синонімічні словосполучення.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційне забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП є основою для регулювання взаємодії між ключовими стейкхолдерами, вироблення єдиних «правил гри», необхідних для досягнення мети ДЕП: «доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте й безпечне довкілля, впровадження збалансованого природо-користування та збереження та відновлення природних екосистем» [5].

Однак показники стану навколишнього природного середовища свідчать про погіршення екологічної обстановки - на кожного українця у 2019 році припадало 58,5 кг викидів забруднюючих речовин в атмосферу, на квадратний кілометр 4,3 тонни у середньому по країні та по м. Києву 26,7 тонни (у 6,2 раза більше). Понад 2 мільйонів осіб гинуть щорічно в результаті вдихання найдрібніших частинок, присутніх в забрудненому повітрі (за оцінками Всесвітньої організації охорони здоров'я) (за [4, с. 20, 37]). Крім того, за різними критеріями забрудненими є близько 20 відсотків земель України, понад 150 тисяч гектарів земель порушені внаслідок гірничодобувної, іншої діяльності [5].

Маючи значні викиди в атмосферне повітря, високий рівень радіаційної небезпеки, забруднення та закислення ґрунтів, водних ресурсів, надмірне антропогенне / техногенне навантаження та інші екологічні проблеми, позиції України в міжнародних рейтингах низькі: 109 місце у 2018 році й 60 місце у 2020 році в рейтингу екологічної ефективності серед 180 країн-учасників [8].

Незначне покращення Індексу екологічної ефективності (англ. Environmental Performance Index) могло бути досягнуто шляхом позитивних результатів від цифровізації та сервісизації управлінських процесів у період 2018–2020 років, якісних змін в організаційному забезпеченні (підходах, нормах, правилах) реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП. Припускаємо, що організаційна спроможність органів публічної влади, що працюють у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища на національному, регіональному та місцевому рівнях, це їх здатність:

- формувати безпечне середовище для розвитку галузі;
- створити сприятливі умови для задоволення екологічних запитів суспільства з мінімальною витратою ресурсів (фінансових, людських, часу);

– виконати екологічні зобов'язання за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, і Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. Серед таких зобов'язань, зокрема, впровадження в Україні цілісного підходу до контролю за поводженням з небезпечними речовинами, що встановлює правила для запобігання значних аварій та обмеження наслідків їх впливу на життя людей і довкілля [7, с. 2].

За даними Міндовкілля до кінця 2021 року планується також ухвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року; Державної стратегії управління лісами України до 2035 року; затвердження Методики визначення забруднених територій стійкими органічними забруднювачами [3]. Ці зміни за умови застосування кращих світових та європейських досягнень в екологічній сфері, впровадження в законодавство європейських стандартів та підходів поступово наблизять Україну до країн з належним екологічним врядуванням, таких як Норвегія, Швейцарія, Австрія, Швеція, Японія, Ісландія.

Про наявність чи відсутність належного екологічного врядування в окремо взятій країні свідчить (за [9, с. 2–4; 10, с. 22–26, 32–36, 40–41]):

- ефективність роботи інституцій, природоохоронних органів на національному рівні, здатних впроваджувати екологічне законодавство;
- високий рівень доброчесності органів місцевого самоврядування, що відповідають за

поводження з відходами, водопостачання та водовідведення, їх здатність до ініціатив в питаннях управління природними ресурсами;

– неупереджена бюрократія, зменшення корупції в цілому та у сфері екології зокрема; зміни у дозвільній системі; відповідальність органів влади, підзвітність та відкритість бюджетних даних;

– багатостороннє співробітництво та відкритість влади до діалогу (створення багатofункціональних груп інтересів, залучення недержавного сектору до обговорення політики, варіантів вирішення екологічних проблем).

Належне екологічне врядування є дієвим європейським інструментом управління навколишнім природним середовищем, що допомагає країнам досягти екологічної рівноваги, запобігти виникненню екологічних катастроф, стихійних лих, контролювати екологічні наслідки за умови якісного організаційного забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП (рис. 1).

Під організаційним забезпеченням реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП пропонуємо розглядати сукупність норм і правил, систему екологічних цінностей, підходів та принципів, національних та міжнародних директив і регламентів, різних методів, форм та інструментів, що мають бути закріплені на рівні стратегічних документів України, інших нормативно-правових актів.

У такому контексті підтримуємо позицію про те, що ДЕП в Україні має нормативний (створення системи правил і норм) і регуляційний виміри (організація конкретних дій) [2; 6].

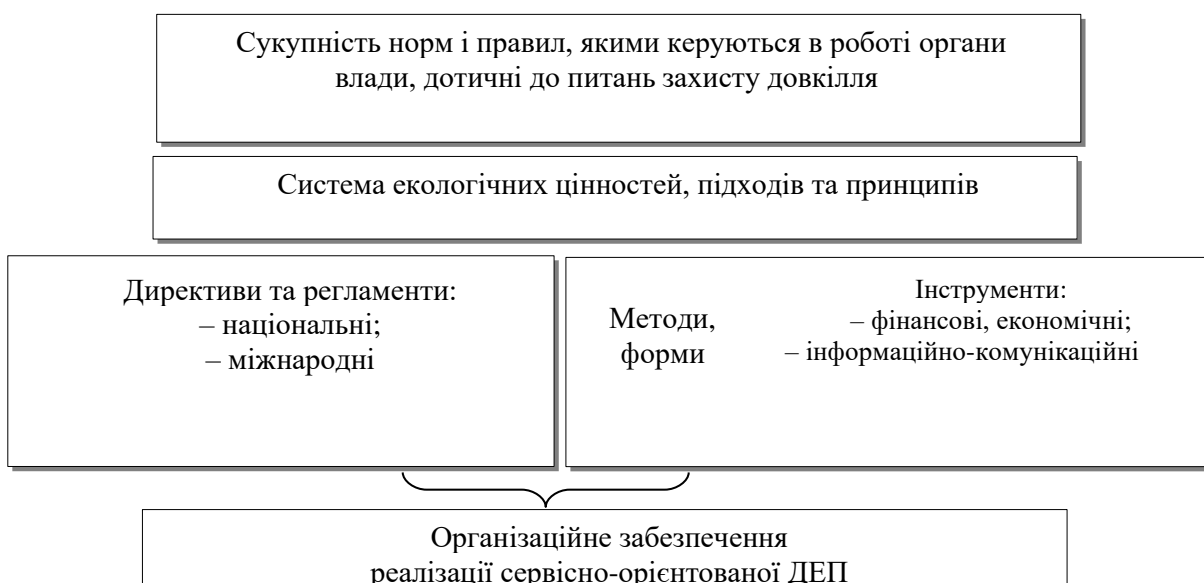


Рис. 1. Елементи організаційного забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики (складено автором)

**Висновки.** У цілому ефективність роботи органів публічної влади у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища пов'язуємо з комплексним забезпеченням (комплексним механізмом) реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП, складові частини якого фінансовий, економічний, інформаційний, нормативно-правовий та організаційний механізми.

На нашу думку, організаційне забезпечення реалізації сервісно-орієнтованої ДЕП є своєрідним маркером, що створює умови для досягнення екологічно збалансованого природокористування в довгостроковій перспективі. Разом з тим, підвищення ефективності сервісно-орієнтованої ДЕП передбачає вирішення ключових завдань у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища, серед них:

- визначення векторів екологічного розвитку з обов'язковою фіксацією цільових індикаторів, на основі яких визначатимуть / коригуватимуть цілі ДЕП;

- залучення до процесу ухвалення управлінських рішень на різних етапах профільних екологічних громадських організацій (в тому числі міжнародних), громадян, засоби масової інформації, наукові, освітні спільноти, інші зацікавлені сторони, що мають різні інтереси та переслідують різні цілі. Партнерські стосунки між суб'єктами за повного та/або часткового уникнення конфліктів у процесі їх взаємодії сприяють досягненню цілей і завдань ДЕП;

- декарбонізація та екологізація підприємницької діяльності;

- забезпечення доступності та якості державних і муніципальних послуг на всій території країни;

- організація та оцифрування управлінських процесів, переведення частини послуг для бізнесу в онлайн-формат, створення інформаційно-аналітичних платформ, електронних реєстрів та сервісів;

- раціональне управління природними ресурсами, їх відтворення;

- посилення відповідальності за недотримання природоохоронних заходів;

- зниження корупційних ризиків; належне екологічне врядування;

- екологічний аудит, екологічне страхування, впровадження стратегічної екологічної оцінки;

- планування розвитку ДЕП, використання сучасних інструментів;

- прогноз впливу на довкілля в разі настання екологічно небезпечних ситуацій (приміром, аварій);

- моніторинг та аналіз індикаторів досягнення цілей сталого розвитку;

- ліквідація прогалин у національному законодавстві.

Безумовно, системні кроки влади у кліматичній, лісовій, водній політиці, у сфері екоконтролю, запобігання промислового забруднення, розвитку природно-заповідного фонду та збереження біорізноманіття, поведження з відходами та небезпечними речовинами наближують Україну до країн з належним екологічним врядуванням та сервісно-орієнтованою ДЕП.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Васильєва Н.В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. Університетські наукові записки. 2017. № 1. С. 279–288.
2. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 226–229.
3. Міністр Роман Абрамовський оприлюднив план пріоритетних дій Міндовкілля до кінця 2021 року / Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 28 серпня 2021. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37948.html> (дата звернення: 28.08.2021).
4. Національна доповідь Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році. 2020. 559 с.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII (зі змінами і доповненнями від 01 січня 2021 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 25.08.2021).
6. Хилько М.І. Екологічна політика. Київ : Абрис. 1999. 364 с.
7. Що дає нам асоціація з ЄС? Попередження промислового забруднення (буклет підготовлено в рамках проекту «Від Угоди про асоціацію до успішних практик: охорона довкілля в дії»). 2019. URL: <https://www.rac.org.ua/priorytety/ekologichnyu-vymir-evropeyskoyi-integratsiyi/scho-dae-asotsiatsiya-z-es/poperedzhennya-promyslovogo-zabrudnennya> (дата звернення: 27.08.2021).
8. Environmental Performance Index. Country Profile – Ukraine. URL: <https://epi.yale.edu> (дата звернення: 26.08.2021).
9. Ribot J. Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC. 2004. 154 p.
10. The role of governance for improved environmental outcomes (Report Swedish Environmental Protection Agency). 2012 (September). 60 p.