

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА
ЗЕМЛЕУСТРОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Державно-управлінські студії №12, 2019

УДК 331:504

МАРТИНЕНКО В. О.,

*к. держ. упр., доцент, доцент кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумський державний педагогічний університет ім. А.С. Макаренка,
orcid.org/0000-0002-4937-7162*

ЛИННИК С. О.,

*д.держ. упр., доцент, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування,
Сумський державний педагогічний університет ім. А. С. Макаренка,
orcid.org/0000-0002-6793-5324*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА
ЗЕМЛЕУСТРОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

V. MARTYNENKO,

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate
Professor, Department of Business Economics and Administration, Sumy State
Pedagogical University A.S. Makarenko,
orcid.org/0000-0002-4937-7162*

S. LYNNYK,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor of Business Economics and
Administration, Sumy State Pedagogical University. AS Makarenko,
orcid.org/0000-0002-6793-5324*

**PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION AND LANDSCAPE IN THE CONTEXT OF
DECENTRALIZATION OF POWER**

Abstract. *Забезпечення безпечного навколишнього природного середовища, як визначено Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону навколишнього природного середовища», є обов'язком держави по відношенню до своїх громадян. Тільки від ефективної роботи системи публічне управління в значній мірі залежить реалізація природоохоронного законодавства, контроль над дотриманням вимог екологічної безпеки, реалізація проектів та програм з охорони довкілля та землеустрою, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій*

органів державної влади та громадських організацій. забезпечення безпечного для проживання довкілля.

Проведений комплексний аналіз стану справ у сфері охорони довкілля та землеустрою виявив чимало чинників, що перешкоджають здійсненню ефективного публічного управління в цій царині. На основі цього визначено та сформовано такі групи проблемних аспектів у досліджуваній галузі: відсутність протягом тривалого часу національної стратегії сталого розвитку; недосконалість чинного законодавства; адаптація національної системи управління до європейських базових принципів; низька ефективність інструментів екологічного контролю та відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень.

Зазначається, що в умовах децентралізації влади, органи публічного управління знаходяться в пошуку нових підходів до модернізації екологічного управління, більш ефективних інструментів реалізації природоохоронного законодавства, контролю над додержанням вимог екологічної безпеки та регулювання земельних відносин. Існує ризик того, що, діставши більше повноважень, місцеві громади й надалі ігноруватимуть природоохоронні питання, є, і він величезний.

Запропоновано пріоритетні напрямки по підвищенню спроможності органів місцевого самоврядування щодо вирішення екологічних та земельних проблем, залучення неурядових організацій, громадськості до здійснення екологічного контролю і моніторингу.

У подальшому планується проведення дослідження суб'єктів реалізації державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Abstract. Ensuring a safe environment, as defined by the Laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", "On Environmental Protection", is the responsibility of the state in relation to its citizens. Implementation of environmental legislation, control over compliance with environmental safety requirements, implementation of projects and programs on environmental protection and land management, rational use of natural resources, achievement of coherence of actions of public authorities and public organizations largely depend on the effective operation of the system of public administration. Ensuring a safe and environmentally friendly environment.

The complex analysis of the state of affairs in the field of environmental protection and land management revealed many factors that impede the realization of effective public management in this area. Based on this, the following groups of problematic aspects in the research area were identified and formed: lack of a national sustainable development strategy for a long time; imperfection of current legislation; adapting the national management system to European basic principles; low effectiveness of environmental control tools and lack of real impact of civil society on environmentally sound decision-making.

It is noted that in the conditions of decentralization of power, public authorities are in search of new approaches to the modernization of environmental management,

more effective tools for the implementation of environmental legislation, control over compliance with environmental security requirements and regulation of land relations. There is a risk that, with more authority, local communities will continue to ignore environmental issues, and they are huge.

Priority directions for enhancing the capacity of local self-government bodies to solve environmental and land problems, involving non-governmental organizations, and the public in the implementation of environmental control and monitoring are proposed.

In the future, it is planned to carry out a study of the subjects of implementation of state policy in the field of environmental protection.

Ключові слова: *публічне управління, охорона навколишнього середовища, система управління, децентралізація влади, землеустрій, місцеве самоврядування.*

Keywords: *public administration, environmental protection, management system, decentralization of power, land management, local self-government.*

Постановка проблеми. Серед життєво важливих для українського суспільства питань є забезпечення охорони навколишнього природного середовища, стан якого в значній мірі залежить від ефективної роботи системи публічного управління в цій сфері і в Україні загалом. Сформовані в Україні засади екологічного управління та створені органи управління з питань, що стосуються охорони довкілля та землеустрою, незважаючи на набутий досвід у цій царині, залишаються до кінця не сформованими в єдину систему екологічного управління. Підтвердженням цього, наприклад, є часті реорганізації, які відбуваються в цих органах; низький рівень реалізації екологічної політики в Україні; розпорошеність та дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень та інші.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Одним із важливих елементів вирішення вище зазначеної проблеми є ефективність процесу управління охороною навколишнього природного середовища та процесами землеустрою, як одного з напрямів забезпечення гармонізації екологічних, економічних і соціальних інтересів державі. Сьогодні виникла необхідність у захисті не тільки природи і земельних угідь від впливу антропогенної діяльності, але і самої людини від забрудненого довкілля. Тому наукове обґрунтування проблем удосконалення публічного управління охороною довкілля та землекористуванням, у зв'язку з вказаним, є актуальним напрямом досліджень науки державне управління особливо в умовах децентралізації управлінських функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні питання публічного управління в сфері охорони довкілля, економічні та соціальні аспекти його формування та реалізації висвітлені в працях вітчизняних учених В. Бакуменка,

С. Боголюбова, О. Веклича, Т. Галушкіної, Л. Гриніва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, В. Зуєва, О. Лазора, В. Мартиненка, В. Сахаєва, І. Синякевича, Є. Хлобистова, В. Шевчука, Ю. Шемшученка та ін.

Дослідженню низки особливостей реалізації механізму публічного управління землекористуванням присвячено праці таких вчених, як В. Горлачука, О. Дорош, Ш. Ібатулліна, А. Мірошніченка, А. Сохнича, А. Третяка, М. Шульги та ін.

Незважаючи на теоретичні дослідження з цієї проблематики, необхідно зазначити, що більшість наукових праць висвітлює лише окремі складові елементи системи екологічного управління та землекористування. Сьогодні, в умовах соціально-економічної трансформації українського суспільства, виникла нагальна потреба у розробці нових механізмів публічного управління у сфері охорони довкілля та землекористування на різних рівнях публічного управління, що і визначило актуальність цієї статті.

Мета цієї публікації полягає в науковому обґрунтуванні підвищення ефективності публічного управління в сфері охорони довкілля та землеустрою на основі застосування сучасних механізмів управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Охорона довкілля і раціональне природокористування є однією з найважливіших проблем в Україні. Використання природних ресурсів (землі, вод, атмосферного повітря, лісів, надр) – це сфера, яка потребує особливої уваги з боку держави та суспільства, оскільки безпосередньо впливає на стан економіки, здоров'я та добробут громадян України.

Основною причиною такого становища є низька ефективність існуючих в Україні механізмів управління в сфері охорони довкілля та землеустрою, які можна віднести до м'якого типу, які мають за мету, в основному, боротьбу з негативними екологічними наслідками, а не з причинами виникнення екологічних деструктивних впливів [1, с. 21]. Підтвердженням цього, є результати досліджень, здійснених як вітчизняними, так і зарубіжними вченими у сфері застосування різноманітних механізмів управління в сфері охорони довкілля та землеустрою, які доводять, що вибраний інструментарій їх реалізації в більшості своїй не змінив ситуацію на краще. Проблеми, які стояли перед суспільством ще багато років тому, і досі не втрачають своєї актуальності.

Звідси випливає потреба в доповненні новими, або пошуку більш ефективних інструментів вирішення проблем у сфері управління охороною довкілля та землеустрою. Отже, в самій системі екологічного управління і землеустрою виникла невідповідність між новими завданнями і викликами в цій царині та старою структурою управління, не призначеною для їх виконання. Тому, перед органами публічної влади стоять нові цілі та завдання щодо створення таких інституційних, організаційних, економічних і правових умов, які б зробили вигідними для всіх (суспільства, держави, бізнесу, кожної людини) заходи щодо захисту довкілля та врегулювання земельних відносин.

Серед органів публічного управління, які є найбільш наближеними до

проблемних питань у цій сфері - місцеві органи публічної влади, переважно органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети. Згідно зі ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до їх відання відносяться питання по забезпеченню реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян; дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом; затверджують місцеві екологічні програми; організовують вивчення навколишнього природного середовища; організують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [2]. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад у сфері охорони довкілля та землеустрою передбачена ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. У частині делегованих повноважень вони здійснюють контроль за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами; надання відомостей з Державного земельного кадастру [3].

Проте, незважаючи на значні повноваження, проведений аналіз діяльності органів публічного управління у сфері охорони довкілля та землеустрою свідчить про те, що їх діяльність не є досконалою, не відповідає сучасним вимогам та потребам суспільства, процесам трансформації національної економіки, змінам в економічних та інституціональних відносинах в країні. Це пояснюється багатьма причинами. Насамперед, діяльність вищенаведених виконавчих органів у сфері охорони довкілля та землеустрою не завжди є узгодженою. Як зазначають науковці, слабкими місцями органів місцевого самоврядування у цій сфері є неналежна урегульованість на законодавчому рівні порядку здійснення самоврядного та громадського контролю та слабка

правова реалізація норм юридичної відповідальності за стан довкілля; відсутність належної фінансової основи для самостійного формування заходів з охорони довкілля та землеустрою, а також недостатність кваліфікованих кадрів; відсутність самостійних органів екологічного захисту в інституціях місцевого самоврядування, що уможлиблює і надалі ігнорування вирішення значної частина питань із цієї сфери [4].

Звідси випливає проблема в наповненні місцевого самоврядування новим змістом, закладеним у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципом субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Наріжним каменем таких відносин є децентралізація виконавчої влади в сфері охорони навколишнього середовища та землеустрою. За словами В. Карнауха: «Децентралізація означає «скасування» управління з одного центру та передачу повноважень з місцевого управління органам, наділеним відповідними самостійними повноваженнями, але в ієрархічному плані підпорядкованим центральній владі» [5, с.5], тобто перерозподіл функцій та повноважень у сфері охорони довкілля та землеустрою від центрального управління. Процес децентралізації дає шанс перезавантажити систему новими людьми та підходами до розвитку території, оскільки для цього об'єднані територіальні громади отримують більше повноважень та інструментів, можливостей і відповідальності.

Особливістю децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики, також проводяться галузеві реформи, які зазвичай передбачають передачу повноважень або на нижчі рівні управління, або органам місцевого самоврядування базового рівня. І, лише активне провадження цих процесів у практику господарювання та управління, а разом з цим адекватної реальним процесам державної екологічної політики та регулювання земельних відносин на демократичних засадах дозволить розширити повноваження для місцевого самоврядування та ефективніше вирішувати екологічні питання на місцях; сформувати дієві, ефективні і самодостатні територіальні громади, які дістануть право планувати розвиток території, вирішувати питання забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), благоустрою; активізувати населення на вирішення екологічних та замлевпорядних питань громад; звузити сферу корпоративного впливу системи державного управління на громади, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, що, на думку експертів, спонукатиме місцеві громади дбати про екологію та ефективне землекористування.

Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду у сфері охорони довкілля, затвердженої в травні 2017 року, місцеві громади дістануть право контролювати зелені насадження, засмічення землі, полювання та боротьбу з браконьєрством, а також охорону природно-заповідного фонду місцевого значення. Також на базі об'єднаних територіальних громад

планується на нових засадах організувати діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля — так званих екологічних шерифів [4].

Зокрема, найкориснішими і найбільш прикладними вважають повноваження громади з контролю за вирубкою лісів, забрудненням стічних вод, стихійними сміттєзвалищами. Особливої актуальності питання додаткових повноважень у царині охорони довкілля набуває управління земельними ресурсами в межах об'єднаних територіальних громад (поза межами населених пунктів) [6].

Проте, ризик того, що, діставши більше повноважень, місцеві громади й надалі ігноруватимуть природоохоронні питання, є, і він величезний. На думку експертів та активістів, процес децентралізації ставить громади перед непростим вибором. З одного боку, у них з'являється можливість вирішити давні екологічні проблеми, подбати про стан довкілля. А з другого - часто рішення, які наповнюють бюджет, шкодять йому. Йдеться про розташування тваринницьких комплексів, розробку кар'єрів, встановлення ГЕС, розорювання земель та вирубку лісів. На жаль, люди приймають рішення на користь заощадження коштів, вбиваючи при цьому річки й джерела. Тому не варто очікувати, що після децентралізації все зміниться, треба посилено працювати та підвищувати спроможність органів місцевого самоврядування, надавати можливості навчання, обміну досвідом, проводити інформаційну роботу, створювати економічні стимули для мотивації збереження довкілля [6].

Пошук балансу між наповненням скарбниці та турботою про довкілля й стане дискусійним питанням для об'єднаних територіальних громад найближчими роками.

Висновки. Підсумовуючи вище зазначене, слід зауважити, що незважаючи на значні зрушення в питаннях децентралізації державного управління в сфері охорони довкілля та землеустрою в Україні, якісна результативність щодо її виконання на сьогодні є недостатньою. На нашу думку, для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування у цій сфері необхідно: більш чітко визначити функції і повноваження з екологічних та земельних питань та їх відповідальність за прийняття рішення; узгодити всі нормативно-правових акти у цій галузі на місцевому, регіональному та державному рівнях з метою усунення дублювання функцій та суперечок за межі повноважень; розробити стратегію фінансування природоохоронної діяльності, що відповідає б конкретним екологічним і економічним умовам; підвищити ефективність експлуатації комунальних служб, які впливають на навколишнє середовище (водопостачання, каналізування, збір і видалення твердих відходів, міський транспорт); розвивати ринок робіт і послуг в галузі охорони навколишнього природного середовища; підвищити рівень екологічної освіти в регіоні, підтримувати громадські екологічні рухи, залучати неурядові організації, громадськість до вирішення екологічних та земельних проблем, здійснення екологічного контролю і моніторингу.

Список використаних джерел:

1. *Логачова О. В.* Механізми регулювання антропогенних викидів парникових газів : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” /О. В. Логачова. Донецьк, 2008. 21 с.
2. Закон України Про охорону навколишнього природного середовища: від 25.06.1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41.
3. Закон України Про місцеві державні адміністрації: від 9 квітня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
4. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. URL: Розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [Ukraine].
5. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні. Політичний менеджмент. 2005. №5. С. 5.
6. Акуленко Л., Чернецька С. Вирішення екопроблем у регіонах: усе в руках громад? URL: <https://tyzhden.ua/Society/208470>

REFERENCES

1. Lohachova O. V. (2008) *Mekhanizmy rehuliuвання antropohennykh vykydiv parnykovykh haziv* [Mechanisms of regulation of anthropogenic greenhouse gas emissions] *Extended abstract of candidate's thesis*. Donetsk [Ukraine].
2. Zakon Ukrainy Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha : vid 25.06.1991 r. [On the protection of the environment: from 25.06.1991] (1991, №41) *Vidomosti Verkhovnoyi Radi Ukrayin – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 41 [Ukraine].
3. Zakon Ukrainy Pro mistsevi derzhavni administratsii : vid 9 kvitnia 1999 r. [About local state administrations dated April 9, 1999] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 20–21. pp. 190 [Ukraine].
4. Pro shvalennya Kontseptsiyi reformuvannya sistemi derzhavnogo naglyadu (kontrolyu) u sferi ohoroni navkolishnogo prirodnogo seredovischa : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Concept of reforming the system of state supervision (control) in the field of environmental protection: Ordinance of the Cabinet of Ministers Of Ukraine] *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [Ukraine].
5. Karnaukh V. (2005) *Pryntsypy orhanizatsii publichno-vladnykh vidnosyn u mistsevomu samovriaduvanni* [Principles of organization of public-power relations in local self-government]. *Politychnyi menedzhment. Political management*, 5, [Ukraine].
6. Akulenko L., Chernetska S. *Virishennya ekoproblem u regionah: use v rukah gromad?* [Addressing eco-problems in the regions: everything in the hands of communities?]. URL: <https://tyzhden.ua/Society/208470> [Ukraine].