

**В. А. Швець, аспірант**

Міжрегіональної академії управління персоналом

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Визначено, що основними мотивами діяльності суб'єктів у межах реалізації державної екологічної політики виступають екологічні потреби та інтереси (які проявляються в різному розумінні соціальними групами, у протиріччях між власними потребами і природними ресурсами). Соціальні умови задоволення екологічних потреб часто прямо протилежні тим, які потрібні для задоволення інших матеріальних потреб. Державна екологічна політика – це діяльність державних органів, спрямована на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Екологічну політику також можуть мати окремі підприємства чи організації.*

*Вирішення проблеми національних та регіональних соціально-екологічних криз має базуватися на міжнародних вимогах у сфері охорони навколишнього середовища, враховувати позитивний досвід еколого-політичної діяльності, накопичений іншими державами, поступово вдаючись до напрямів реалізації регіональної екологічної політики. Обґрунтовано, що низький рівень інформованості основної маси населення про стан навколишнього природного середовища, недостатня структурованість екологічних інтересів суспільства і відсутність їх політичної агрегації зумовлюють периферійну роль екологічної проблематики в політичному дискурсі. Визначено, що для підвищення ефективності взаємодії і координації діяльності органів державної влади законодавчо передбачено два основних механізми. По-перше, вдосконалення розмежування повноважень між різними рівнями влади, по-друге, встановлення показників стану навколишнього середовища і екологічної безпеки на територіальному рівні як критерію оцінки ефективності діяльності органів державної влади на місцях.*

*Ключові слова: державна політика, державна екологічна політика, глобалізація, екологічна криза, охорона навколишнього середовища, екологічні проблеми людства.*

### ***V. A. Shvets. Theoretical foundations for the implementation of state environmental policy in Ukraine***

*It was determined that the main motives for the activities of subjects in the framework of the implementation of the state environmental policy are environmental needs and interests (which are manifested in a different understanding by social groups, the contradictions between their own needs and natural resources). Social conditions for satisfying environmental needs are often directly opposite to those needed to satisfy other material needs. State environmental policy is the activity of state bodies aimed at ensuring the constitutional right of everyone to a safe environment for life and health and to compensation for harm caused by violation of this right. Environmental policies may also have individual enterprises or organizations.*

*The solution to the problem of national and regional socio-ecological crises should be based on international requirements in the field of environmental protection, take into account the positive experience of environmental and political activities accumulated by other states, gradually being embodied in the directions of implementation of regional environmental policy. It is proved that the low level of awareness of the majority of the population about the state of the environment, the lack of structured environmental interests of society and the lack of their political aggregation determine the peripheral role of environmental issues in political discourse. It is determined that in order to increase the efficiency of interaction and coordination of activities of state authorities, two main mechanisms are legislatively provided. Firstly, improving the delimitation of powers between different levels of government, and secondly, establishing indicators of the state of the environment and environmental safety at the territorial level as a criterion for assessing the effectiveness of local government bodies.*

*Key words: state policy, state environmental policy, globalization, environmental crisis, environmental protection, environmental problems of mankind.*

**Постановка проблеми.** Глобальна екологічна криза займає особливе місце в ряду сучасних глобальних проблем людства. Гострота цієї проблеми зумовлена протиріччям між безмежними потребами і можливостями людини і обмеженістю природних ресурсів. Антропогенні навантаження на навколишнє середовище зростають, але люди не поспішають керуватися категоричним імперативом екологічної етики. Екологічна проблема перетинається з іншими глобальними проблемами, і нерідко вирішити їх можна тільки в комплексі, що пред'являє більш високі вимоги до якості реалізації державної екологічної політики. Державна екологічна політика не може реалізовуватися без зв'язку з іншими видами політики – економічною, соціальною, політикою безпеки, а її роль і пріоритетність стрімко підвищуються у зв'язку з переходом до нового економічного укладу, ядро якого становить «зелена економіка».

Особлива актуальність обраної проблематики для України пов'язана з тим, що наша країна має колосальний, багато в чому унікальний природний капітал. У той же час у суспільстві відсутній базовий консенсус щодо зобов'язань особистості, соціальних груп і спільнот з охорони навколишнього середовища. Протиріччя, що існують між

державою і бізнесом, між центром і регіонами, між групами регіонів, мають сильну екологічну компоненту, в той же час державна екологічна політика перебуває на периферії політичного простору. Досить прогресивне екологічне законодавство «врівноважується» не тільки слабкою ефективністю державних управлінських структур, а й неформальними практиками політичної взаємодії. До процесу реалізації екологічної політики залучені різні суб'єкти: органи державної і виконавчої влади різного рівня, партії, спеціалізовані об'єднання, підприємці та громадяни. Їх інтереси часто не збігаються, а пошук компромісів наштовхується на опір окремих соціальних груп. Все це свідчить про необхідність узгодження позицій та інтересів різних впливових та зацікавлених сил.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Роль держави в розробці і реалізації державної екологічної політики відображена в сучасних дослідженнях. Найбільш докладно в роботах Ю.Л. Власенко, О.М. Кобзаря відображені проблеми екологічної модернізації в державній політиці держави. Дослідження А.Є. Краковської дозволяють оцінити специфіку розвитку механізмів реалізації екологічної політики в різних державах і регіонах. Велика кількість робіт ставить у фокус дослідження недержавні чинники реалізації державної екологічної політики, роль яких у сучасних глобалізаційних умовах зростає.

**Метою статті** є вивчення засад реалізації державної екологічної політики, шляхів підвищення ефективності еколого-політичних заходів.

**Виклад основного матеріалу.** Реальні політичні процеси в будь-якій державі надзвичайно різноманітні. З одного боку, їх можна розглядати з погляду відображення специфічної суспільної сфери, яка володіє соціальними межами, різними типами внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків, певними чинниками, характерними ознаками тощо. З іншого боку, політичну сферу треба розглядати як комплекс певних проблем, які потребують вирішення з боку держави та інших політичних чинників, реалізації ними необхідних цільових дій з використанням відповідних засобів і ресурсів. Таким чином, вирішення конкретної проблеми в сфері реалізації державної екологічної політики означає не тільки усвідомлення цілей і засобів їх досягнення, а й обов'язкову розробку реальних способів їх практичного здійснення, тобто формування відповідних інститутів, застосування певних методів і технологій [1, с. 90].

Сталий розвиток – це такий розвиток, який сприяє задоволенню потреб теперішнього часу, але не ставить при цьому під загрозу інтереси і потреби майбутніх поколінь. Базовою опорою стійкого розвитку є моральні напрями поведінки кожної людини, її відповідальність за те, що вона передасть своїм нащадкам. Людству знадобилося подолати шлях в кілька десятиліть, щоб усвідомити, що вихід з екологічних провалів полягає в якісних прогресивних трансформаціях громадських відносин і соціального устрою.

У той же час концепція сталого розвитку не позбавлена внутрішніх протиріч:

- стратегія переходу до сталого розвитку цілком може супроводжуватися порушеннями прав людини;
- сучасна біосфера не має своїх інтересів, вони не можуть бути представлені в системі представницької демократії – як мотивувати громадян віддати перевагу цим інтересам на протиположному миттєвому і короткостроковому;
- демократія – влада нині живих людей, як врахувати інтереси майбутніх поколінь – проблема тимчасових горизонтів [2, с. 162].

Нинішнє розуміння екологічної кризи свідчить про відображення екологічних проблем на рівні політичних подій. Зводячи всі політичні дії тільки до утвердження заборони на вторгнення до світу природи, недовіри до науки, технологічного розвитку та інновацій, «зелені» ідеологи тим самим закривають для громадян можливість розглядати екологічну кризу як основну політичну проблему і сферу прояву їх громадянської ініціативи та політичної енергії.

Наука, технології, ринок не просто розширили за останні два століття сферу свого впливу, але створили своєрідний простір, де проявляється все більше і більше зв'язків, які стають все більш близькі один до одного [3, с. 62].

Важливою для розуміння механізмів реалізації державної екологічної політики в Україні, чинниками якої є масові громадські рухи та громадянські ініціативи, є концепція глобального громадянського суспільства. Структури глобального громадянського суспільства не є суб'єктами міжнародних відносин (до останніх належать держави, міжнародні і міждержавні організації), але вони починають грати роль помітного чинника реалізації державної екологічної політики в Україні. Вони здатні впливати на формування громадської думки в багатьох країнах, впливати на оцінку тих чи інших подій на міжнародній арені, проводити масові, консолідовані акції сприяння політичним змінам там, де для цього визріли відповідні передумови [4, с. 102].

Безумовно, найважливішим чинником зародження і розвитку глобального громадянського суспільства стали сучасні інформаційно-комунікаційні технології, які дозволяють не тільки обмінюватися інформацією в режимі реального часу, а й організовувати взаємодію, формувати стійкі мережеві відносини.

Характер суспільної системи і специфіка її взаємодії з навколишнім середовищем тісно взаємопов'язані, і не можна змінити одне, не реформувавши інше. Розуміння цієї істини призводить дослідників до необхідності використання теорії систем у вивченні механізмів реалізації державної екологічної політики в Україні. Багато що з того, що вивчає екополітологія – не типові політичні практики, а практики і образи політичного впливу,

які поки є маргінальними, нестандартними формами політичної поведінки. Основним методологічним підходом у вивченні синтезу цих практик може бути неоінституціоналізм.

Конструюючи модель реалізації державної екологічної політики на основі політико-діяльнісного підходу, виділимо такі її структурні елементи: суб'єкти, об'єкти, цілі, мотиви, ресурси, детермінанти, рівні реалізації і види.

Суб'єктами реалізації державної екологічної політики є держава та її владні структури, субнаціональні і наднаціональні державні організації, місцеве самоврядування, бізнес-структури (не тільки великі корпорації, а й малий і середній бізнес, засоби масової інформації, політичні партії і громадські рухи, державні та громадські лідери). За всієї важливості екологічних чинників політичного процесу природа не може бути повноцінним чинником реалізації державної екологічної політики. Інтереси мають громадяни (а не біосфера) – як же мотивувати людей на прийняття рішень з огляду на інтереси безстрокового виживання людства.

Об'єктом реалізації державної екологічної політики виступає вся сукупність суспільних відносин у різних сферах суспільства (не тільки економічної), які зачіпають взаємодію соціуму і природи. Мета реалізації державної екологічної політики – забезпечення екологічної безпеки в «суспільстві ризику», підтримка балансу інтересів різних соціальних груп і організація контролю над їх діями, які здійснюються для досягнення своїх цілей і завдань. Ресурси реалізації державної екологічної політики можна поділити на концептуально-сміслові, адміністративно-правові, економічні, фінансові, організаційні, кадрові, інформаційні та іміджеві.

Основними мотивами діяльності суб'єктів у межах реалізації державної екологічної політики виступають екологічні потреби (тобто потреби в сприятливому навколишньому середовищі) та інтереси (які проявляються в різному розумінні соціальними групами, протиріччя між власними потребами і природними ресурсами). Соціальні умови задоволення екологічних потреб часто прямо протилежні тим, які потрібні для задоволення інших матеріальних потреб.

Державна екологічна політика – це діяльність державних органів, спрямована на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Екологічну політику також можуть мати окремі підприємства чи організації.

Екологічна політика на національному рівні формується Міністерством екології та природних ресурсів. Ще донедавна Мінприроди одночасно розробляло екологічну політику та впроваджувало її. Наразі у рамках реформи державного управління планується зосередити зусилля Міністерства саме на експертній, аналітичній роботі, яка полягатиме у розробці політичних рішень у природоохоронній діяльності, а їхнє безпосереднє виконання покладатиметься на різні державні агенції, служби або місцеву владу.

На стратегічному рівні пріоритети екологічної політики визначені у Проекті Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5].

Серед недержавних чинників реалізації державної екологічної політики найбільшу роль відіграють політичні партії, бізнес, громадські рухи. Основними механізмами участі бізнесу в реалізації державної екологічної політики є лобізм та корпоративна соціальна відповідальність.

Вирішення проблеми національних та регіональних соціально-екологічних криз має базуватися на міжнародних вимогах у сфері охорони навколишнього середовища, враховувати позитивний досвід еколого-політичної діяльності, накопичений іншими державами, поступово вдаючись до напрямів реалізації регіональної екологічної політики.

Розвиток регіонального підходу до реалізації екологічної політики сьогодні є гострою соціальною проблемою, що вимагає негайного вирішення. Під час її вирішення слід виходити з того, що наявна соціально-екологічна криза в Україні загалом і в кожному її регіоні зокрема – за всіх відмінностей і регіонів, і показників криз – викликана особливостями історичного розвитку в сфері експлуатації природних ресурсів і може бути підсилена сучасними практичними потребами населення і влади.

Сучасними чинниками реалізації регіональної екологічної політики, що зумовлюють формування і реалізацію специфічної регіональної моделі, є галузева спеціалізація регіону, кількість і якість регіонального природного капіталу, ступінь прояву екологічних проблем, рівень соціально-економічного розвитку регіону, наявність / відсутність політичної волі і активність / пасивність місцевої влади, актуалізація екологічної проблематики в суспільній свідомості, історичні традиції місцевих об'єднаних громад, участь регіону в міжнародних проектах. Їх сукупність формує тип регіональної екологічної політики, яка, в міру свого розвитку, набуває певних інституційних контурів. Оцінка ступеня розвитку регіональних екополітичних інститутів є необхідною умовою для аналізу позитивних і негативних тенденцій, що відбуваються в регіонах, створення необхідного інструментарію для прийняття екополітичних рішень, вибудовування пріоритетів розвитку публічної політики в екологічній сфері.

**Висновки.** Таким чином, основними тенденціями, що характеризують засади реалізації державної екологічної політики в сучасних умовах, є глобалізація, демократизація екологічної політики, зміна екологічних цінностей в результаті розвитку екологічної свідомості, поступовий розвиток концепту і практик «зеленої» економіки. Модель реалізації державної екологічної політики в сучасній Україні має патерналістський характер, у відносинах

держави з громадянським суспільством з приводу екологічних проблем спостерігається дефіцит довіри і глибокі проблеми в комунікаціях. Збільшується розрив між змістом політико-правових і адміністративно-контрольних методів і технологій (які створюються моделлю реалізації екологічної політики) і результатом (реальним станом суспільних відносин).

Сучасні механізми реалізації державної екологічної політики в Україні характеризуються неефективною стійкою інституційною нормою реалізації («інституційна пастка»), що має підтримувальний характер. З технологій суспільно-інституційної низки засад реалізації державної екологічної політики найбільше значення мають екологічна освіта і просвіта населення, які знаходяться в Україні на стадії формування. Низький рівень інформованості основної маси населення про стан навколишнього природного середовища, недостатня структурованість екологічних інтересів суспільства і відсутність їх політичної агрегації зумовлюють периферійну роль екологічної проблематики в політичному дискурсі. Для підвищення ефективності взаємодії і координації діяльності органів державної влади законодавчо передбачено два основних механізми. По-перше, вдосконалення розмежування повноважень між різними рівнями влади, по-друге, встановлення показників стану навколишнього середовища й екологічної безпеки на територіальному рівні як критерію оцінки ефективності діяльності органів державної влади на місцях.

### Список використаних джерел:

1. Власенко Ю.Л. Реформування системи державного екологічного контролю як напрям реалізації екологічної політики України. *Екологічне право України*. 2016. № 1-2. С. 90–92.
2. Кобзар О.М. Формування та реалізація екологічної політики України в контексті досвіду Польщі. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. 2017. Т. 22, Вип. 11. С. 162–165.
3. Краковська А.Є. Принципи державної політики у сфері екологічного підприємництва. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 60–66.
4. Машненко К.А. Правозастосовна діяльність органів державної влади України під час реалізації державної екологічної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1. С. 100–104.
5. Офіційний веб-сайт Міністерства енергетики та захисту довкілля. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html> (дата звернення 17 лютого 2020 р.).

### References:

1. Vlasenko, Yu. L. (2016) “Reformation of the system of state ecological control as a direction of realization of ecological policy of Ukraine”, *Ekologichne pravo Ukrayini*, vol. 1-2, pp. 90–92.
2. Kobzar A.M. (2017) “Formation and implementation of environmental policy of Ukraine in the context of the experience of Poland”, *Vestnik Odesskogo natsionalnoho universiteta. Seriya: Ekonomika*, vol. 22, pp. 162–165.
3. Krakovskaya A.E. (2017) “Principles of state policy in the field of environmental entrepreneurship”, *Zhurnal Vostochnoevropeyskiy prava*, vol. 45, pp. 60–66.
4. Mashnenkov K.A. (2018) “Law enforcement activities of state authorities of Ukraine in the implementation of state environmental policy”, *Gosudarstvennoe upravlenie i mestnoe samoupravlenie*, vol. 1, pp. 100–104.
5. The official site of Ministry of Energy and the Environment, available at: <https://menr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html> (Accessed 17 February, 2020).