

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І МЕНЕДЖМЕНТУ**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

освітній ступінь - «Магістр»

**на тему: Публічне управління природоохоронною
діяльністю**

Виконала:

студент спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»
ОП «Публічне управління та адміністрування»

Титаренко Діна Миколаївна

Керівник:

Славкова Олена Павлівна

д.е.н., професор
кафедри публічного управління та адміністрування

Рецензент:

Городова Ірина Олександрівна
КНП СОР «Обласний клінічний перинатальний центр»

Суми - 2024

СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет	Економіки і менеджменту
Кафедра	Публічного управління та адміністрування
Освітній ступінь	«Магістр»
Спеціальність	<u>281 «Публічне управління та адміністрування» ОП «Публічне управління та адміністрування»</u>

Затверджую:

Завідувач кафедри

к.е.н., доцент

А.М.Бричко

«_____» _____ 202__ р.

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Тітаренко Діни Миколаївни

1. Тема роботи: Публічне управління природоохоронною діяльністю

2. База практичного дослідження:

Управління охорони здоров'я Сумської ОДА м. Суми

керівник роботи Славкова Олена Павлівна д.е.н., професор

затверджена наказом по університету від

«__»

202__ р. №

3. Строк подання студентом закінченого проекту (роботи)

«__»

2024 р.

4. Вихідні дані до проекту (роботи):

нормативно-законодавчі акти України, навчально-методичні посібники, монографії, підручники за тематикою дослідження, наукові публікації, статистична інформація за 2021-2023 роки

5. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити):

- розглянути теоретичні основи публічного управління природоохоронною діяльністю;
- розглянути загальну характеристику державної політики в сфері природоохоронної діяльності її нормативне забезпечення;
- провести аналіз стану навколишнього середовища та природоохоронної діяльності в умовах повномасштабного вторгнення;
- провести аналіз державних витрат на природоохоронну діяльність в Україні;
- провести моніторинг діяльності органів публічної влади щодо забезпечення природоохоронної діяльності;
- розробити комплексний механізм публічного управління природоохоронною діяльністю;
- накреслити пріоритети забезпечення природоохоронної діяльності в умовах воєнної агресії та у післявоєнний період.

6. Дата видачі завдання:

«__» _____ 202__ р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів проекту	Примітка
1	Визначення об'єкту, предмету дослідження, формулювання мети та задач кваліфікаційної роботи, складання плану	<i>Листопад-грудень 2023</i>	виконано
2	Підбір та вивчення літературних джерел, законодавчої та нормативної бази	<i>Січень 2024</i>	виконано
3	Узагальнення теоретичного матеріалу з обраної теми дослідження та представлення чорнового варіанту першого розділу кваліфікаційної роботи	<i>Лютий-квітень 2024</i>	виконано
4	Збір та обробка фактичного матеріалу, узагальнення аналізу застосування досліджуваного питання на підприємстві (переддипломна практика)	<i>02-31 травня 2024</i>	виконано
5	Оформлення теоретичної частини кваліфікаційної роботи, узагальнення аналітичної частини, захист звіту по переддипломній практиці	<i>Червень 2024</i>	виконано
6	Проектування напрямів вдосконалення досліджуваної проблеми	<i>Липень-Серпень 2024</i>	виконано
7	Завершення проектної частини кваліфікаційної роботи та подання попереднього варіанту третього розділу керівнику	<i>Вересень 2023/4</i>	виконано
8	Оновлення даних за 2019-2022 роки та доопрацювання аналітичного і проектного розділів кваліфікаційної роботи	<i>Жовтень-листопад 2024</i>	виконано
9	Оформлення кваліфікаційної роботи, та її подання на попередній захист та рецензування	<i>Листопад 2024</i>	виконано
10	Перевірка кваліфікаційної роботи на автентичність (подання роботи для перевірки на плагіат на кафедрі, до відділу якості освіти)	<i>28 листопада 2024</i>	виконано
11	Подання закінченої роботи та документів до неї до деканату	<i>09 грудня 2024</i>	виконано
12	Захист кваліфікаційної роботи	<i>12 грудня 2024</i>	виконано

Студент

_____ (підпис)

Діна ТИТАРЕНКО

Керівник роботи

_____ (підпис)

Олена СЛАВКОВА

Перевірку на автентичність проведено

_____ (підпис)

Надія БАРАНИК

Дипломна робота допущена до захисту

_____ (підпис)

Світлана ЛУКАШ

АНОТАЦІЯ

Тітаренко Д.М. Публічне управління природоохоронною діяльністю

Кваліфікаційна робота зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», СНАУ, Суми-2024 р. – Рукопис.

В кваліфікаційній роботі виокремлено основні підходи до визначення ключових понять дослідження, зокрема таких як: «публічне управління», «природоохоронна діяльність», «навколишнє природне середовище», «природокористування», «екологічна безпека», «сталий розвиток» та інші. Констатовано, що світові кризи та повномасштабне вторгнення провокують появу глобальних проблем, спричиняють всеохоплююче, загрозливе становище держав, організацій, міжнародних інституцій та особи. Розвиток суспільства, науково-технічний прогрес та інформатизація всіх сфер життя провокує потребу вибору суспільством формування пріоритету збереження ресурсів, а в широкому розумінні це життя майбутніх поколінь, або подальше економічне зростання. Констатовано, що ефективність регулювання відносин з охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування продовжує залишатися низькою, про що свідчить, передусім, стан довкілля на значній частині території України, погіршення здоров'я населення, виснаження природних ресурсів. Встановлено, що діяльність органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері захисту навколишнього середовища, місцевих органів влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері захисту навколишнього природного середовища, за загальним правилом, здійснюється в межах кордонів відповідного місцевого органу, що охоплює його територію. Доведено, що формування економічного механізму природокористування випереджального типу має відбуватися на основі дотримання принципу ієрархічності, що дасть змогу забезпечити взаємодоповнюваність і цілісність регуляторних підойм та усунути конфлікт інтересів як на рівні контролюючих органів, так і на рівні суб'єктів природно-господарської та природоохоронної діяльності публічного сектору. Обґрунтовано, що існуюча система фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища не забезпечує достатніх обсягів інвестиційних вливань і фінансування поточних природоохоронних витрат.

Ключові слова: державне управління, державна політика, природоохоронна діяльність, екологія, сталий розвиток

ANOTATIONS

**Titarenko D.M. Public management of environmental activities
Qualification work in the specialty 281 "Public management and
administration", SNAU, Sumy-2024 - Manuscript.**

The qualification work identifies the main approaches to defining key concepts of the study, in particular such as: "public management", "environmental protection", "environmental management", "environmental security", "sustainable development" and others. It is stated that world crises and full-scale invasion provoke the emergence of global problems, cause a comprehensive, threatening situation for states, organizations, international institutions and individuals. The development of society, scientific and technological progress and informatization of all spheres of life provoke the need for society to choose the formation of a priority for resource conservation, and in a broad sense this is the life of future generations, or further economic growth. It is stated that the effectiveness of regulating relations on environmental protection, ensuring ecological safety and rational use of nature continues to remain low, as evidenced, first of all, by the state of the environment in a significant part of the territory of Ukraine, the deterioration of the health of the population, the depletion of natural resources. It is established that the activities of executive bodies of general competence in the field of environmental protection, local authorities, territorial divisions of central executive bodies of general competence in the field of environmental protection, as a general rule, are carried out within the borders of the relevant local body covering its territory. It is proved that the formation of an economic mechanism for nature use of the forward-looking type should take place on the basis of compliance with the principle of hierarchy, which will allow ensuring complementarity and integrity of regulatory measures and eliminating conflicts of interest both at the level of regulatory bodies and at the level of subjects of natural economic and environmental activities of the public sector. It is substantiated that the existing system of financial support for environmental protection does not provide sufficient investment and financing of current environmental protection costs.

Keywords: public administration, public policy, environmental protection activities, ecology, sustainable development

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	10
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	20
2.1. Аналіз стану навколишнього середовища та природоохоронної діяльності в умовах повномасштабного вторгнення	20
2.2. Державні витрати на природоохоронну діяльність в Україні	26
2.3. Моніторинг діяльності органів публічної влади щодо забезпечення природоохоронної діяльності	33
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	46
3.1. Адаптація зарубіжного досвіду природоохоронної діяльності в розвинутих країнах світу та використання її в Україні	46
3.2. Розробка комплексного механізму публічного управління природоохоронною діяльністю	53
3.3. Пріоритети забезпечення природоохоронної діяльності в умовах воєнної агресії та у післявоєнний період	60
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	73
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми дослідження.. Сьогодні в Україні існують суттєві недоліки в державному управлінні охороною природного середовища як на державному, так і на регіональному рівнях, які підсилюються умовами соціально-економічної трансформації українського суспільства. Як свідчить досвід сучасного розвитку багатьох держав світу, подолання екологічних проблем неможливо без виваженої державної політики щодо управління охороною природного середовища в регіонах. Бо саме на регіональному рівні формуються екологічні проблеми суспільства, висуваються вимоги до екологізації виробництва і раціонального використання природних ресурсів. Структура і масштаби регіонального виробництва визначають характер і обсяг забруднень, інтенсивність впливу на природне середовище. Надмірний еколого-деструктивний та природоруйнівний вплив війни на здоров'я і життєдіяльність населення та на природні комплекси, волатильність глобальних ринків природної сировини, загострення природно-ресурсних обмежень соціально-економічного розвитку окремих країн та частин світу, модернізація глобальної природоохоронної архітекτονіки, диверсифікація джерел виробництва паливно-енергетичних ресурсів сформували передумови для перегляду пріоритетів регуляторного впливу на суб'єкти виробничо-господарської діяльності і домогосподарства в галузі освоєння природно-ресурсного потенціалу та впливу на довкілля. Такого роду регуляторний вплив на природокористувачів набуде прийнятних рівнів ефективності за умови упорядкування методів, інструментів, способів і важелів впливу в сучасному економічному механізмі природокористування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дане питання досліджується в публікаціях: Голян В. А. [2], Гунько Л. [3], Іванюта С. [6], Ковшун Н. Е. [8], Нікола С. О. [12], Попадинець Н. М. [17], Соколова Н. М. [24], Хвесик М. А. [27] та інших. Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є визначення пріоритетів удосконалення економічного механізму

природокористування. Завданням формування пріоритетів удосконалення економічного механізму природокористування.

Мета і завдання роботи. Метою написання кваліфікаційної роботи є детальне дослідження державної політики природоохоронної діяльності з метою розробки ґрунтованих рекомендацій щодо її удосконалення.

Основні завдання кваліфікаційної роботи:

- розглянути теоретичні основи публічного управління природоохоронною діяльністю;
- розглянути загальну характеристику державної політики в сфері природоохоронної діяльності її нормативне забезпечення;
- провести аналіз стану навколишнього середовища та природоохоронної діяльності в умовах повномасштабного вторгнення;
- провести аналіз державних витрат на природоохоронну діяльність в Україні;
- провести моніторинг діяльності органів публічної влади щодо забезпечення природоохоронної діяльності;
- розробити комплексний механізм публічного управління природоохоронною діяльністю;
- накреслити пріоритети забезпечення природоохоронної діяльності в умовах воєнної агресії та у післявоєнний період.

Об'єктом дослідження є процес публічне управління природоохоронною діяльністю в Україні.

Предметом дослідження соціально-правові, законодавчі та організаційні відносини, що виникають у сфері природоохоронної діяльності.

Методи дослідження. Дослідження здійснено з використанням системного підходу, що дозволив систематизувати теоретичні, методологічні засади та практичні засади публічного управління в природоохоронній сфері в Україні. Узагальнення теоретико-методичних засад державної політики в сфері природоохоронної діяльності в Україні було здійснено на основі

використання таких методів як індукція, синтез, аналіз та таких прийомів, як, наприклад, порівняння. У ході проведення аналітичних досліджень застосовувались статистичні методи дослідження.

Елементи наукової новизни.

1. Приведено власне визначено поняття природоохоронна діяльність.
2. Проаналізовано стан публічного управління в природоохоронній діяльності.
3. Проведено оцінку стану довкілля в умовах воєнного вторгнення рф.
4. Накреслено шляхи подолання екологічних проблеми та природоохоронної діяльності в Україні

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що наведені пропозиції щодо покращення державної політики в сфері природоохоронної діяльності можуть бути використані в роботі органів державного управління та місцевого самоврядування .

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження доповідалися на двох конференціях:

1. Титаренко Д.М. Публічне управління природоохоронною діяльністю. *Сучасні аспекти та перспективні напрямки розвитку науки: матеріали VI Міжнародної студентської наукової конференції, м. Харків, 19 січня, 2024 рік* / ГО «Молодіжна наукова ліга». Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 82-83.
2. Титаренко Д.М. Формування пріоритетів удосконалення економічного механізму природокористування. *Екологічні та соціальні аспекти розвитку економіки в умовах євроінтеграції: тези доповідей X Всеукраїнської науково-практичної конференції 23-25 жовтня 2024 р.* / за ред. Г.В. Табацької. Миколаїв, 2024. С.160-162.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота містить вступу, три розділи основної частини та висновки до них, висновки та пропозицій, список використаних джерел. Основний текст роботи викладено на 60 сторінках. Список використаних джерел включає 35 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Глобальні тенденції потенційного економічного освоєння природних ресурсів та охорони навколишнього середовища значною мірою визначають формування національних моделей регулюючого впливу на діяльність природокористувачів. Важливо підкреслити, що публічне екологічне управління тісно пов'язане з державним управлінням у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища, тобто фактично йдеться про державне управління реалізацією екологічної політики. При цьому роль і місце державного управління охороною навколишнього середовища на різних рівнях визначаються характером завдань, які виконуються на кожному рівні. У функціональному процесі їх взаємодія відбувається по горизонталі і вертикалі, основним регулятором яких є основа національного регулювання і права. Вони безпосередньо приймають участь у формуванні пріоритетів удосконалення економічного механізму природокористування [2].

Основні показники антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, а також витрати на природоохоронні заходи в Україні свідчать про те, що стан довкілля є важливим середовищем існування людини та елементом національної безпеки. Така ситуація пов'язана насамперед з деформацією галузевої структури економіки України, де тривалий час пріоритетом був розвиток сировинної та добувної промисловості, найбільш екологічно небезпечних галузей. Ці фактори, а також відсутність інвестицій для оновлення технологій та впровадження природоохоронних заходів спричинили незадовільну екологічну ситуацію. Як наслідок, загроза надзвичайної ситуації в Україні є більшою, ніж у розвинених країнах, особливо в країнах Європейського Союзу. Необхідність

забезпечення охорони навколишнього середовища та більш ефективного використання природних ресурсів проголошено пріоритетом у кількох офіційних документах. Проте пріоритетність соціально-економічних реформ в країні призвела до послаблення природоохоронної політики та інституцій, неефективності контролю за дотриманням природоохоронних вимог та уповільнення необхідних законодавчих змін. Ці фактори зумовлюють суттєве зниження ефективності системи управління у сфері реалізації екологічної політики на державному та регіональному рівнях. Інституційна неузгодженість розподілу повноважень і відповідальності, дублювання окремих функцій ускладнює координацію та узгодженість дій у сфері охорони навколишнього природного середовища, таким чином не забезпечується належний рівень інтеграції управління економікою та природокористуванням у кожному регіоні.

Вивчаючи теоретичні засади та методологію національного державного управління у сфері природоохоронної діяльності насамперед необхідно дати визначення основним поняття нашого дослідження.

Багато авторів відкидають точне визначення терміну природоохоронна діяльність, навпаки, деталізують деякі аспекти реалізації державної природоохоронної політики. У сфері екології тема державного управління часто не пов'язана з цілісною системою уявлень про масштаби екологічних катастроф і актуальність їх впливу на різні сфери суспільного життя такі як економічна, соціальна, політична, енергетична, тощо але детально описує характеристики деяких його компонентів таких як: атмосфера, водні та ґрунтові ресурси, корисні копалини, відходи, відновлювані джерела енергії.

З переходом до ринкових відносин все частіше вживається термін «еколого-економічний менеджмент» (екологічний менеджмент). Проте Опенько І. А. зазначив, що неправильний переклад англійських термінів «environmental management» та «ecological management» та адміністративний підхід до управління призводять до неправильного тлумачення цих термінів.

Було змішано поняття «адміністративне природокористування» та «еколого-економічне управління» [13].

Важливо підкреслити, що адміністративне екологічне управління тісно пов'язане з публічним управлінням у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища, тобто йдеться фактично про публічне управління реалізацією екологічної політики. Водночас роль місцевого екологічного управління на різних рівнях визначається характером завдань, які виконуються на кожному рівні. У функціональному процесі їх взаємодія відбувається по горизонталі і вертикалі, основним регулятором є нормативна база і національне право [1].

Природоохоронна політика - це комплекс методів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу, спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку та цивілізації. На нашу думку, екологічну політику слід розуміти як головну основу координації, яка формує та мобілізує корпоративні (організаційні) ресурси для досягнення цілей у сферах раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, політичної, економічної, правової, навчальні та інші [25].

Екологічна політика як система включає такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб'єкти, об'єкти, механізми реалізації, інструменти тощо. Викладене є підставою зазначити, що державна екологічна політика є складовою національної політики, яка відображає її загальні цілі та завдання у сфері екології, яка формується політичною системою країни відповідно до її суспільних завдань і реалізували це за допомогою певних механізмів.

Державну екологічну політику також можна визначити як діяльність органів державної влади, у центрі уваги якої є екологічне виробництво/використання, а також становлення та розвиток екологічної культури життя людини. Усвідомлюючи це, на екологічну політику впливають такі фактори, як: темпи розвитку виробництва, економічна та соціальна стабільність, рівень екологічної культури населення,

підготовленість фахівців, ступінь природокористування. Таким чином можна окреслити основний напрямок екологічної політики держави (рисунок 1.1).



Рисунок 1.1 - Основні напрями державної екологічної політики

Джерело: сформовано автором на основі [20]

Політика охорони навколишнього середовища реалізується на таких рівнях: міжнародні або глобальні; державні або громадянські; регіональні або місцеві. Основна роль у реалізації екологічної політики належить державі, яка, однак, не є єдиним суб'єктом екологічної політики. Разом із державою реалізацію екологічної політики забезпечують політичні партії, наукові організації, громадські організації та інші суб'єкти, які роблять її не лише суб'єктом держави, а й державного управління.

Слід зазначити, що територіальну екологічну політику держави необхідно розглядати в контексті конкретних інтересів, яким вона служить. Наскільки специфічними є територіальні інтереси, які відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні та культурні особливості територій, національні інтереси спеціально виділяються щодо них. Сутність і зміст екологічної політики необхідно розглядати крізь призму більш широкого поняття. Водночас, роблячи акцент економічних реформ на регіонах, країни не повинні відмовлятися від своїх соціально-економічних та екологічних умов. Звичайно, в цьому випадку постає проблема пошуку компромісу між територіальними інтересами держави та місцевими інтересами території. Публічна політика повинна базуватися на цьому балансі інтересів [20].

У цьому контексті слід вказати на домінуюче місце екологічної політики в політичній системі, що пояснюється об'єктивною необхідністю екологізації всіх інших складових публічної політики. Тому необхідність реалізації публічної екологічної політики виникає тоді, коли стає очевидною низька ефективність єдиного механізму регулювання екологічної обстановки в умовах різноманітного екологічного простору. Отже, процес формування та реалізації екологічної політики відбувається за участю природокористувачів або суб'єктів екологічної політики. В Україні діє трирівнева система природокористування та охорони навколишнього середовища: на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Державна екологічна політика – це система цілей і заходів, що реалізуються державою та органами місцевого самоврядування, спрямована на охорону навколишнього середовища та забезпечення безпечних екологічних умов для життєдіяльності жителів методами, що враховують особливості регіону. Структура складових екологічної політики являє собою єдність і взаємодію п'яти структурних блоків: науково-інформаційного забезпечення, нормативно-правових заходів, виробничо-технічного

потенціалу, організаційно-економічних механізмів, екологічної культури населення [14].

Науково-інформаційні підрозділи фіксують факти екологічних правопорушень, встановлюють їх причини та пропонують органам управління можливі шляхи вирішення проблеми. Орган управління вносить необхідні корективи відповідними нормативно-правовими актами (рішеннями) для досягнення основних цілей – виробничо-технічного потенціалу, організаційно-економічних механізмів, системи виховання екологічної культури населення. Усвідомлюючи це, реалізацію екологічної політики можна визначити як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розробки та практичної реалізації управлінських рішень щодо реалізації регулюючого, організуючого та координуючого впливу у сфері природокористування для виконання загальнодержавних завдань з метою суворого дотримання стандартів екологічного розвитку на території країни (рис. 1.2).

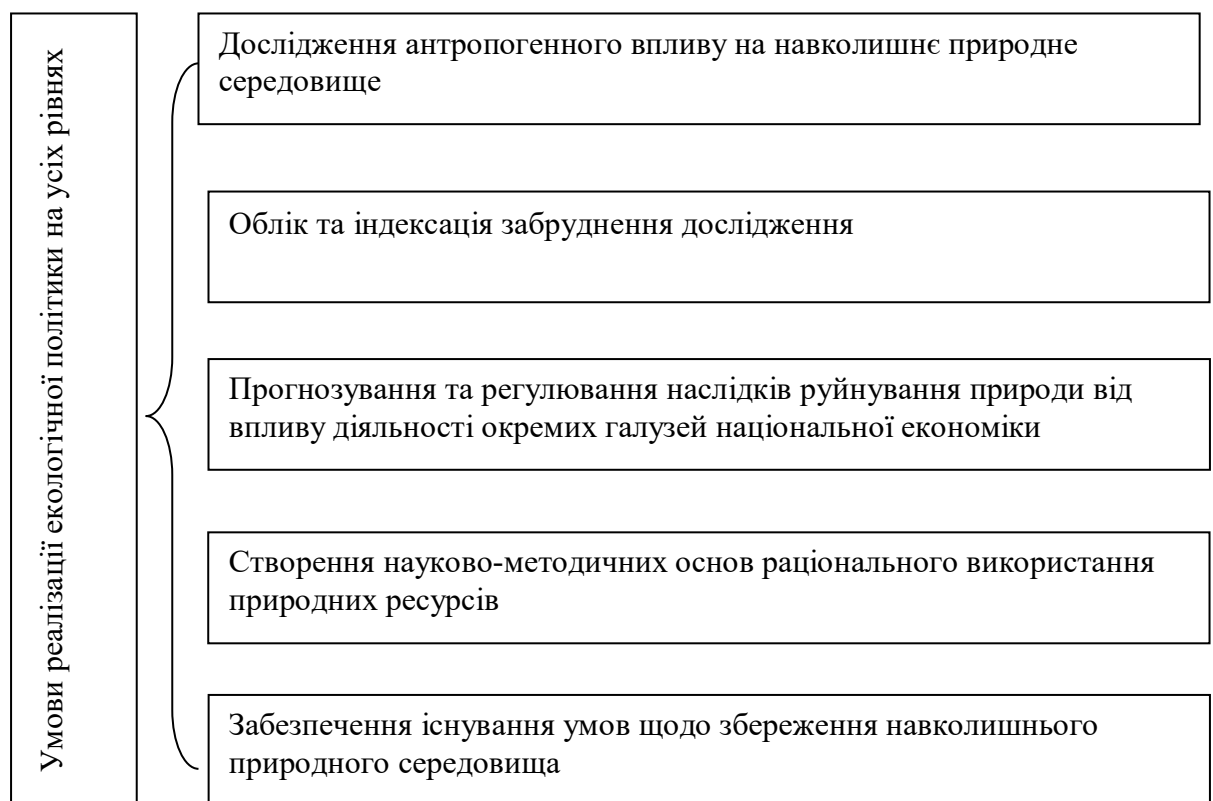


Рисунок 1.2 - Умови реалізації публічної екологічної політики

Джерело: сформовано автором на основі [1, 20]

Відповідно до цих умов політика охорони навколишнього природного середовища реалізується за допомогою певних методів і способів, які є частиною окремого механізму. Отже, дотримання встановлених умов і застосування відповідних методів і способів у процесі реалізації екологічної політики, яка спрямована на вирішення багатьох екологічних проблем різної складності, за дуже обмежених ресурсів, доступних для їх вирішення, може бути ефективним і ефективним на практиці завдяки програмам [8].

У сучасному стані розвитку ринкової економіки реалізація екологічної політики також повинна враховувати зростаючу роль у регулюванні потенціалу природних ресурсів та необхідність моніторингу стану навколишнього середовища. При цьому важливо віддавати перевагу територіальному підходу в управлінні природокористуванням, що дає змогу краще враховувати особливості окремих регіонів. Крім того, реалізація екологічної політики держави залежить від усіх взаємодіючих чинників, що існують у системі управління. Це означає, що природоохоронна політика держави реалізується через регулювання, яке визначається як метод управління зі зворотним зв'язком, заснований на виявленні відхилень об'єкта від шляху програми, а також формування та реалізації ефекту повернення на цей шлях[7].

Розробка природоохоронної політики передбачає, насамперед, оприлюднення моделі управління навколишнім середовищем, пробудження екологічної свідомості населення області та громади, підготовку екологічного кадастру, екоаудит, подання інформації з урахуванням необхідності збереження конфіденційності та захисту інформації в державних, військових, службових, господарських, податкових та інших справах.

Важливою умовою державного управління реалізацією природоохоронної політики є чітке визначення основних завдань та обов'язків, на які, відповідно до системи стандартів ISO та ДСТУ України, необхідно звернути увагу. Іншими словами, функції, обов'язки та повноваження мають бути визначені, задокументовані та доведені до відома посадових осіб, щоб сприяти ефективному управлінню навколишнім середовищем. Інструменти управління повинні забезпечувати потреби в ресурсах, необхідних для впровадження та функціонування системи екологічного менеджменту, виходячи з того, що поняття «ресурси» включає людські ресурси, тобто підготовлений персонал, технології та фінансові ресурси.

Концепція безперервного розвитку має бути закріплена в системі державного управління реалізацією екологічної політики. Цього можна досягти шляхом постійної оцінки екологічних характеристик підприємств, щоб переконатися, що їхня діяльність відповідає політиці захисту навколишнього середовища, цілям і завданням з метою вивчення можливостей розвитку. Безперервний процес розвитку:

- визначити сфери діяльності, де можливе розвиток системи управління навколишнім середовищем, результатом якої є покращення екологічних характеристик території;
- визначити причину невідповідності або недоліку;
- розробка та впровадження заходів щодо виправлення та попередження цих причин;
- контролює та перевіряє ефективність цих заходів;
- ведення постійної документації, реєстрація змін методів, викликаних процесом розробки, аналіз співвідношення між цілями та завданнями [7].

Під механізмом реалізації державної природоохоронної політики розуміється сукупність сил, засобів і методів регулювання, застосування яких природоохоронними організаціями забезпечує трансформацію вихідних рішень (створення еколого-економічних передумов для сталій розвиток

регіону) в результаті (екологічно безпечне середовище). За функціональною ознакою механізми реалізації державної політики охорони навколишнього природного середовища можна поділити на основні – організаційні, правові, економічні та додаткові – механізми: кадровий, інформаційний та громадський вплив, які переважно ґрунтуються на нормативних актах, національному та міжнародному екологічному законодавстві, стандартах та нормах. Розгляд існуючих механізмів екологічного управління показує, що досягнення поставлених цілей можливе лише за достатньо поєднаних умов, однак рівень ефективності безпосередньо залежить від ефективності кожного з них окремо [1]. Тому низька ефективність організаційно-правових механізмів (неузгодженість інститутів у розподілі повноважень і відповідальності, дублювання окремих функцій, ускладнення координації та координації дій у сфері охорони навколишнього природного середовища) не забезпечує необхідного рівня економічної інтеграції та адміністративних механізмів, що призводить до неефективного планування та використання природоохоронних інвестиційних цілей, унеможливорює врахування інтересів регіону, пов'язаних з екологічно безпечним природним середовищем.

Аналіз праць дозволив нам зробити наступні узагальнення. Екологічна політика в загальному розумінні являється сукупністю способів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку та цивілізації. Екологічну політику слід розуміти як головну основу координації, яка формує та мобілізує ресурси суб'єктів господарювання для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, правових, освітянських та інших заходів. В свою чергу екологічна політика включає такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб'єкти, об'єкти, механізми реалізації, інструменти тощо [4]. Державну екологічну політику можна визначити як діяльність органів державної влади, спрямовану на формування та розвиток екологічного виробництва, використання та

екологічної культури життя людини. З огляду на це на екологічну політику впливають такі фактори, як: темпи розвитку виробництва, економічна та соціальна стабільність, рівень екологічної культури населення, підготовка фахівців, масштаби природокористування. Екологічна політика реалізується на рівнях: міжнародному (глобальному); стан (національність); регіональний (регіональний); місцеві (місто, село, підприємство тощо). Головну роль у реалізації екологічної політики відіграє держава, яка, однак, не є єдиним суб'єктом екологічної політики[20]. Разом із державою реалізацію екологічної політики забезпечують політичні партії, наукові організації, неурядові громадські організації та інші суб'єкти, які роблять її об'єктом не лише державного, а й громадського управління. Україна на сьогодні являється надійним партнером ЄС щодо зеленого порядку денного та Європейського зеленого курсу, що підтверджується амбітною реалізацією НВВ2, за яким до 2030 року планується скоротити викиди на 65% порівняно з 1990 роком. Однак, в результаті повномасштабного вторгнення, реалізація таких планів може бути під загрозою внаслідок військових дій на території України в атмосферу було викинуто багато продуктів вибуху ракет і артилерійських снарядів [6]. Після попадання снаряда в будівлі і споруди виникає пожежа, в результаті якої в повітря потрапляють небезпечні продукти горіння, в основному оксиди азоту, важкі метали і газоподібні сполуки. Внаслідок пожеж у природних екосистемах, сільськогосподарських угіддях, лісах та лісосмугах відбувається виділення сажі та газоаерозольних сполук. Викиди парникових газів також викликають спалювання палива під час експлуатації літаків, ракет і важкої військової техніки. Все це призводить до того, що в атмосфері утворюються шкідливі сполуки і сильно руйнуються корисні компоненти [6]. З метою врахування впливу російської військової агресії на зміну клімату, збереження та подальше відновлення основних компонентів навколишнього середовища вбачається за доцільне розглянути можливість створення спеціальної місії під егідою міжнародної організації з екологічного моніторингу викидів парникових газів та виявлення всіх видів

військових викидів на території України в глобальному розрахунку кількості парникових газів.

Підсумовуючи вищенаведене необхідно відмітити, що сучасна еколого-економічна ситуація в Україні свідчить про необхідність переходу до сталого екологічно збалансованого типу економічного розвитку. Перехід до соціально-еколого-економічної моделі розвитку громад, що в основі своїй означає чітке розуміння екологічних проблем і впевненість в особистій відповідальності кожної людини за стан і майбутнє біосфери і людства, вимагає вжиття невідкладних заходів для формування екологічної свідомості та культури.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

2.1 Аналіз стану навколишнього середовища та природоохоронної діяльності в умовах повномасштабного вторгнення

Україна є другою за величиною країною в Європі (загальна площа 603 548 км²), межує з сімома державами. Найвища точка – гора Говерла (2061 м) знаходиться в Карпатах. Гірські райони займають лише 5% території України, тоді як більшу частину території країни займають горбисті височини та рівнини. На півночі України розташована низовина лісистих боліт і боліт, відома як Полісся або Прип'ятське болото. Більшість цих водно-болотних угідь було осушено та очищено для ведення сільського господарства. Низовинні рівнини розташовані на півдні України, в басейні р. Дніпро та на узбережжі Чорного моря. Ландшафт родючих рівнин, луків і плато перетинають річки, а понад 3000 озер займають близько 4% території країни. Україна багата на різноманітні природні ресурси. Близько половини території країни, особливо в центральних і південних областях, займає дуже родючий чорнозем, придатний для землеробства. Важливе значення мають також лісові ресурси, які займають 17% території.

Південно-східна частина Донбасу (Донбас) має великі запаси вугілля, а центрально-східна Криворізька область багата на залізну руду. Україна також має найбільші у світі запаси марганцю, розташовані в Нікополі на півдні України. На Підкарпатті, Донбасі та вздовж узбережжя Криму виявлено поклади нафти та природного газу.

Важливим аспектом аналізу екологічного стану є його оцінка за статистичними даними.

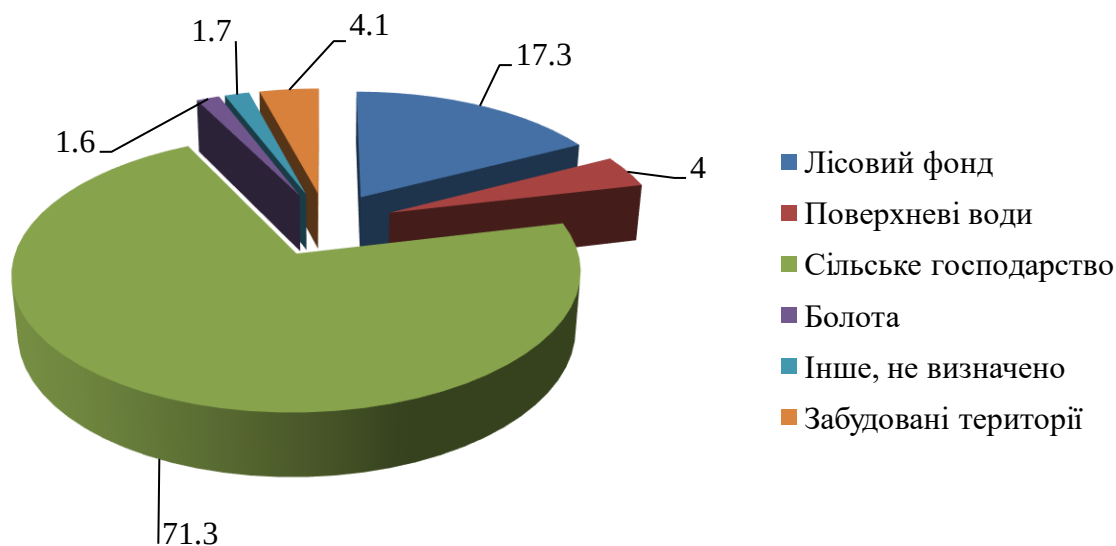


Рисунок 2.1 - Використання земель, станом на 1 січня 2023 р., %

Джерело: [23]

На жаль на сьогоднішній день більшість з них недоступна. Перехід до сталого розвитку вимагає включення факторів навколишнього середовища в систему основних соціально-економічних показників, тому що традиційні макроекономічні показники не враховують екологічну складову. Цього можна досягти шляхом розробки та врахування глобальних і національних показників сталого розвитку. Тому проаналізуємо екологічний стан України за Індексом екологічної ефективності, яке проводиться при Єльському університеті. Мета цього дослідження є розрахунок показників країни щодо прогресу в охороні навколишнього середовища, раціональному використанні природних ресурсів та забрудненні навколишнього середовища. Дослідження та наступні рейтинги країн представлені громадськості кожні два роки. Цей індекс дає змогу зрозуміти стан навколишнього середовища, здоров'я населення та оцінити, наскільки країна наблизилася до досягнення цілей екологічної політики.

Розрахунки показують, що у 2022 році Данія очолює рейтинг найбільш екологічно чистих країн світу, які приділяють найбільшу увагу охороні навколишнього середовища.

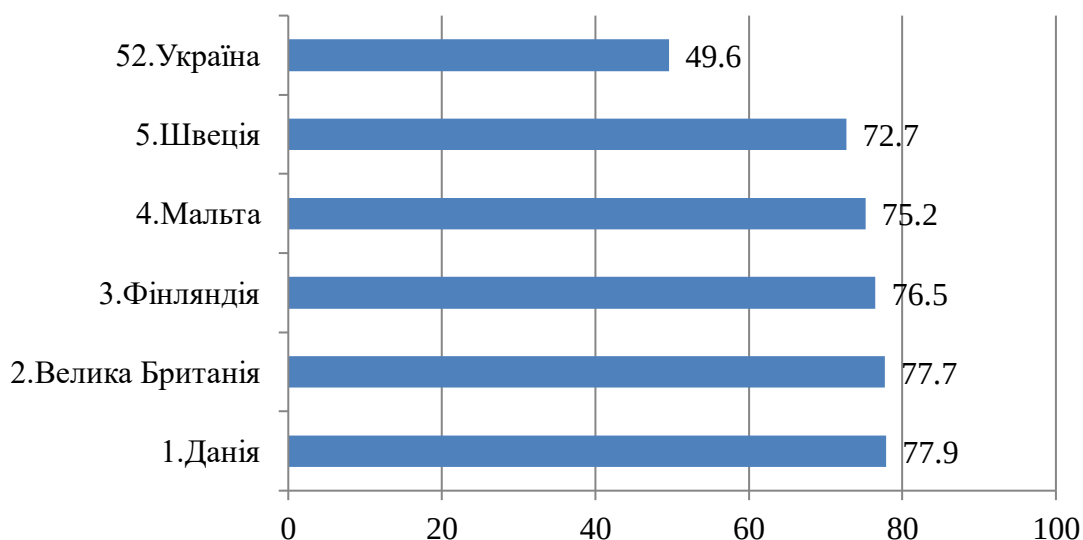


Рисунок 2.2 - Рейтинг країн світу за індексом екологічної ефективності в 2022 році

Джерело: [31]

Як можна бачити з рисунка Україна в 2022 році займала 52 позицію в рейтингу. В 2024 році ситуація змінилася і першій п'ятірці змінилися практично всі гравці окрім Великої Британії. Рейтинг очолила Естонія.

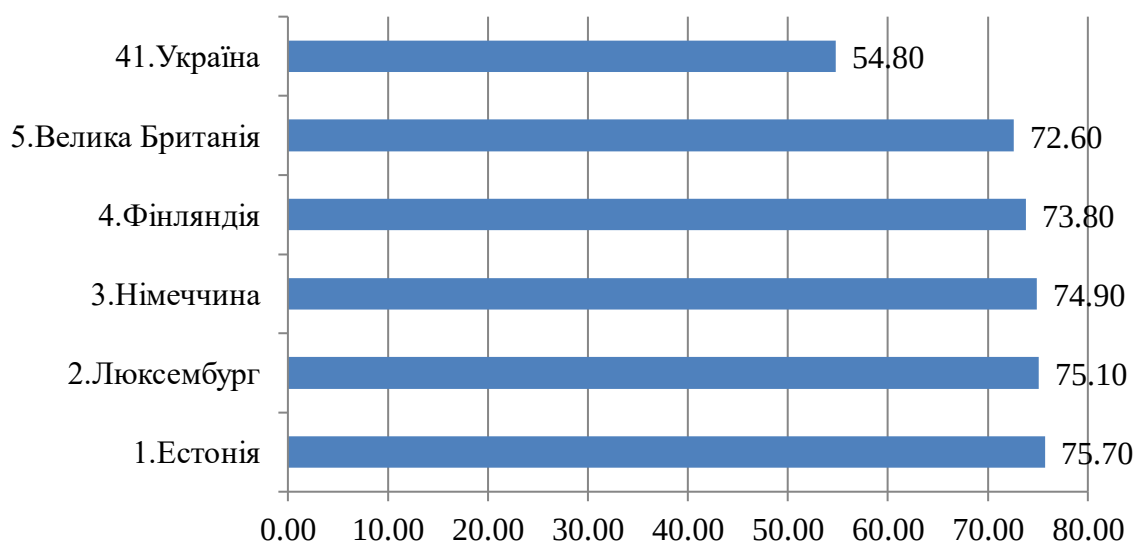


Рисунок 2.3 - Рейтинг країн світу за індексом екологічної ефективності в 2022 році

Джерело: [31]

Як можемо бачити з рисунку Україна покращила свої позиції та перемістилася з 52 на 41 місце в рейтингу.

Проаналізуємо як вплинуло повномасштабне вторгнення на екологічну ситуацію в Україні. Станом на травень 2023 року у результаті бойових дій в атмосферне повітря вже потрапило близько 1,2 мільйона тонн забруднюючих речовин, включаючи 430 тисяч тонн оксиду вуглецю, 700 тисяч тонн пилу та 40 тисяч тонн неметанових летких органічних сполук, а також значна кількість важких металів та інших шкідливих речовин (рисунко 2.4).

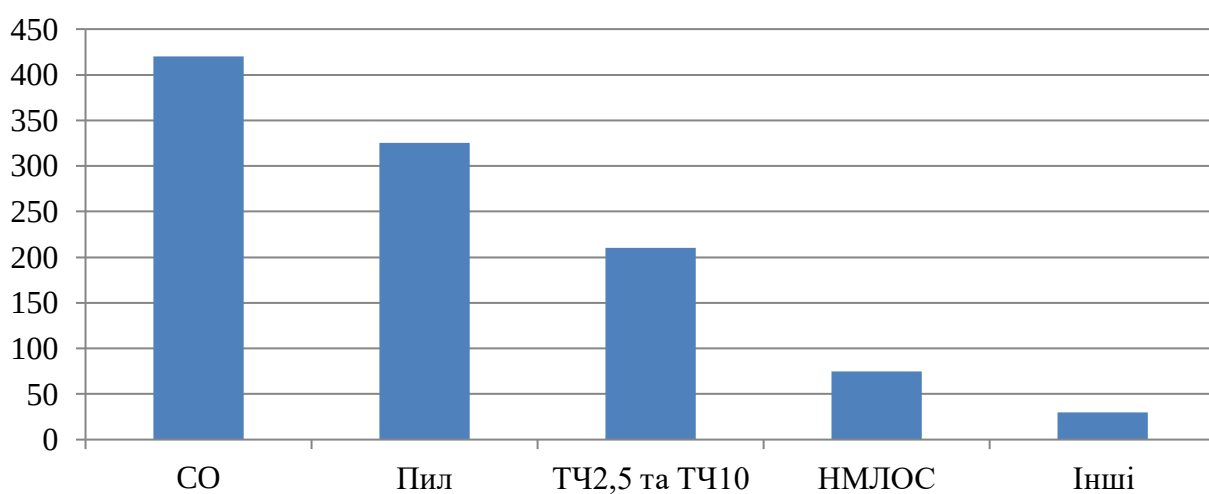


Рисунок 2.4 - Обсяги викидів забруднюючих речовин

Джерело [31]

Від початку повномасштабного вторгнення зазнала значних наслідків бойових дій, які призвели не лише до прямих руйнувань та економічних втрат, а й вплинули на стан навколишнього середовища та призвели до значних викидів забруднюючих речовин. У результаті кількість цих викидів виявився катастрофічним, сума збитку вже досягла п'ять мільярда доларів. Зокрема, лісові пожежі завдали два мільярда доларів США, трав'яні пожежі – один і шість мільярдів доларів США, спалювання нафти та газу – вісімсот мільйонів доларів США. Ця сума не враховує прямих збитків, завданих окупантами від підриву Каховської ТЕС.

До травня 2023 року внаслідок бойових дій в атмосферу було викинуто близько один і два млн тонн забруднюючих речовин, у тому числі чотириста тис. тонн чадного газу, сімсот тис. тонн пилу, сорок тис. тонн неметанових летких органічних сполук, а також у великих кількостях. кількість важких металів та інших шкідливих речовин (рис. 2.5).

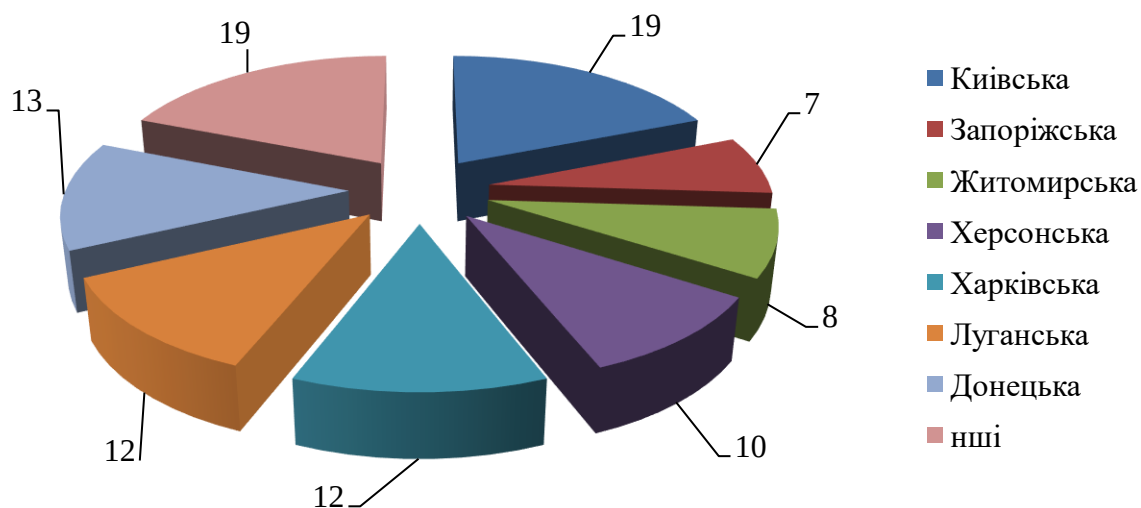


Рисунок 2.5 - збитки по регіонам, %

Джерело [23]

Основною причиною високого рівня викидів є лісові та трав'яні пожежі, спричинені військовими діями. За попередніми оцінками загальна площа пожеж становить приблизно п'ятдесят тис. га. Гасіння вогню вздовж лінії фронту є небезпечним, що пов'язано з боями та замінованими полями. Крім того, для відновлення пошкодженого житлового фонду, комунальних послуг і транспортної інфраструктури в повітря необхідно викинути більше одного мільярда доларів додаткових забруднюючих речовин. На значних територіях України значної шкоди поверхневому шару ґрунту завдано укріпленнями, вибухами та горінням снарядів, пересуванням військ, тощо. За оцінками під загрозою пошкодження та забруднення знаходиться двісті тисяч квадратних кілометрів землі, що становить майже тридцять один відсоток території України. З них понад двадцять тисяч квадратних

кілометрів пошкоджено понад сімдесят п'ять відсотків. Найбільших руйнувань зазнали Донецька, Харківська та Запорізька області. Загалом загальна вартість збитку та порушення земель внаслідок військових дій оцінюється в десять мільярда доларів. Це впливає на використання пошкоджених ділянок і вимагає відновлення, знищення та утилізації боєприпасів.

Крім того, у 2023 році Україна понесе додаткові витрати через будівництво водогонів. Через зниження рівня води Каховського водосховища велика частина чотирьох сусідніх областей може залишитися без водопостачання. Бюджетний комітет схвалив виділення півтора мільярдів гривень на ліквідацію наслідків руйнування гідроелектростанцій для будівництва магістральних водопроводів. Більше чверті загального збитку спричинили вибухи гідроелектростанцій, які не підсягають відновлення. Загальний збиток енергетики сягнув 624 мільйонів доларів. Через руйнування гідроелектростанцій щорічний економічний збиток становить понад сто мільйонів доларів. Потреба в будівництві нової ГЕС такої ж потужності становить близько 1 мільярда доларів. Крім того, внаслідок паводків у підтоплених населених пунктах знеструмлено електромережі, а також підтоплено сімнадцять АЗС та два нафтосклади. Збиток, завданий транспортній інфраструктурі, сягнув триста мільйонів доларів. За даними експертів від повені постраждало понад триста кілометрів доріг. Важким ударом для екологічної ситуації став підрив Каховського водосховища, яке використовувалося для живлення зрошувальної системи та тваринництва на площі приблизно шістьсот тис. га. Таким чином, непрямі втрати доходів від рослинництва зросли на 182 млн доларів на рік. Решта галузі втратила до сорока девяти мільйонів доларів на рік. Трагедія завдала великої шкоди житлово-комунальному господарству, енергетиці, опосередкованої сільському господарству через припинення зрошення в районі. Втрат зазнав житловий фонд населених пунктів Херсонської та Миколаївської областей: сорок девять та 31 міст, сіл та селищ відповідно. У Миколаївській області

підтоплено понад п'ятьсот сільських приватних будинків. За попередніми оцінками, в зону затоплення потрапили близько тридцяти тисяч будівель, у тому числі щонайменше сто п'ятдесят багатоповерхівок у місті Херсон. Прямі збитки від затоплення приватних будинків та пов'язаної з ними інфраструктури оцінили в дев'ятьсот п'ятдесят мільйонів доларів США, більша частина яких припала на лівий берег Дніпра, який зараз тимчасово окупований.

Орієнтовний загальний збиток навколишньому середовищу оцінюється в півтора мільярди доларів США. Під час прориву дамби водосховища витекло сто п'ятдесят тонн нафти а солоність Чорного моря біля Одеси на даний момент майже втричі нижча за норму.

З початку повномасштабного вторгнення РФ завдала Україні довікілью на понад дві тисячі шістьсот мільярдів гривень. Шкода навколишньому середовищу є однією з найбільших у грошовому еквіваленті, тому що мова йде про велику кількість пошкоджених і знищених сільськогосподарських угідь, заповідних лісових угідь та індустріалізації, а наші водні артерії забруднені. За час воєнних дій РФ завдала українському довікілью шкоди на понад два трильйони гривень. До найбільш постраждалих областей відносять: Донецьку, Луганську та Харківську область втрати яких склали: шістьсот, п'ятсот, триста мільярдів гривень відповідно.

Це не остаточні дані, адже експерти не мають доступу на окуповану територію, тому не можуть зафіксувати та оцінити всі екологічні збитки. Щодня фіксують лісові пожежі на сотнях гектарів та через замінування ці пожежі неможливо загасити традиційними способами і кількість таких пожеж розгортається на 0,5 млн га, а збитки, завдані природно-заповідному фонду України, становлять майже 650 млрд грн.

2.2 Державні витрати на природоохоронну діяльність в Україні

Охорона навколишнього середовища – широкомасштабна діяльність щодо збереження та відновлення природних територій і біорізноманіття, підвищення екологічної свідомості населення та екологічної освіти. Така діяльність пов'язана з економією води та енергії, збереженням природного середовища міських територій та багатьма іншими проявами позитивного ставлення людини до природи. Іншими словами, це робота, спрямована на збереження та покращення навколишнього середовища. Одним із шляхів покращення екологічної ситуації в країні є економічне фінансування природоохоронної діяльності.

Витрати на охорону навколишнього природного середовища – це фактичні витрати на охорону навколишнього природного середовища, спрямовані на запобігання або мінімізацію якісної шкоди навколишньому природному середовищу, а також витрати, необхідні для усунення негативних наслідків чи збитків унаслідок погіршення якості навколишнього природного середовища або на відшкодування якості навколишнього середовища.

Витрати, що виникають у сфері охорони навколишнього середовища, можна класифікувати за різними ознаками.

Перше. Відповідно до інструкції щодо застосування залежно від виду природоохоронної діяльності, регламентованої постановою КМУ «Про затвердження переліку видів діяльності, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів» [21]: про охорону та раціональне використання водних ресурсів; охороняти атмосферне повітря; про охорону та раціональне використання земель; про охорону та раціональне використання надр; з охорони та раціонального використання природних рослинних ресурсів тощо.

Друге. За способом основного формування фінансових ресурсів у сфері охорони навколишнього природного середовища: податкові та неподаткові.

Третє. За джерелом формування: валовий внутрішній продукт, кошти іноземних держав, міжнародних організацій, фонди.

Черверте. З джерелами підтримки: кошти державного та місцевого бюджетів, кошти спеціальних фондів, кошти бізнесу, гранти, міжнародні перекази тощо.

Незважаючи на те, що бюджетна частина не є важливою, але, враховуючи дефіцит бюджетних ресурсів, необхідність цільового споживання, а також обмеженість фінансових ресурсів господарських організацій у кризовій ситуації, з іншого боку - суттєво зросла роль і значення бюджетного фінансування. Під видатками бюджету розуміються видатки бюджету, розподіл позик з бюджету, погашення боргу та депонування бюджетних коштів, придбання цінних паперів.

Бюджетне фінансування є основою всього механізму розподілу державних коштів на природоохоронну діяльність (рис. 2.6).

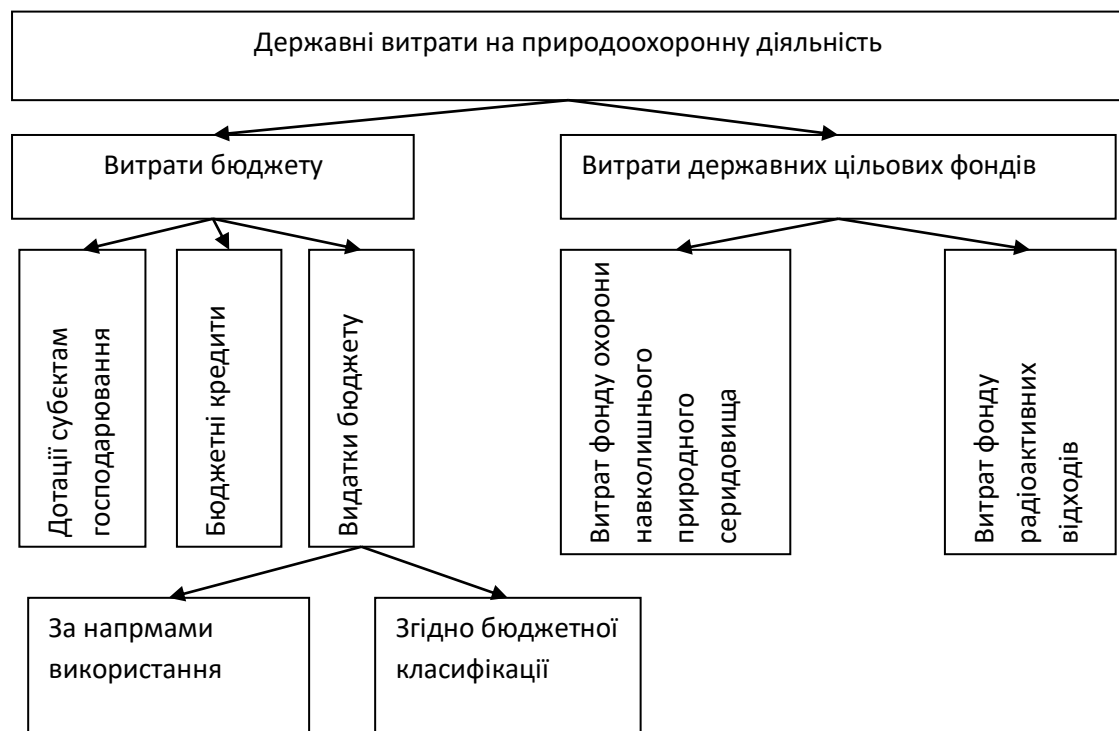


Рисунок 2.6 - Класифікація державних витрат на охорону природи
Джерело: узагальнено автором за [24]

Державні видатки на охорону навколишнього природного середовища є видатками державного бюджету та спеціальних фондів. Видатки бюджету

включають видатки, бюджетні позики та субсидії господарським організаціям.

Фінансування інвестиційних і поточних витрат на охорону природи за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів є одним із основних елементів фінансового механізму природокористування.

Розглянемо загальні витрати на охорону навколишнього природного середовища в Україні за 2017-2023 роки, які наведені на рисунку 2.7.

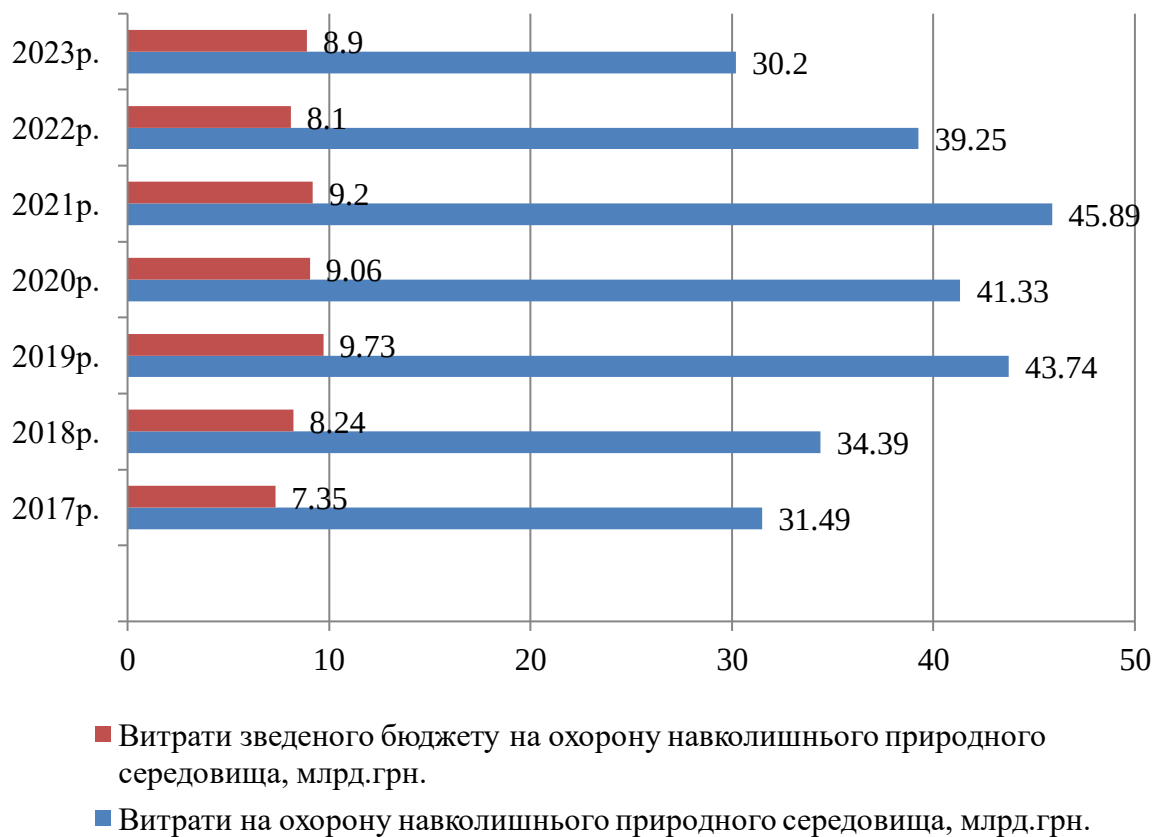


Рисунок 2.7 - Динаміка витрат на охорону навколишнього природного середовища упродовж 2017–2023 рр.

Джерело: складено за даними [23]

Як видно з наведених даних, за досліджуваний період в Україні зменшилися загальні видатки на 1,29 % а видатки бюджету на охорону навколишнього середовища зросли на 1,55 %. Якщо порівняти 2021 рік (до повномасштабного вторгнення до 2023 року та обидва вида видаткві

зменшилися на 15,69 % та 0,03 % відповідно. Незважаючи на різні темпи зростання чи зменшення бюджетних видатків, їх питома вага незначна: коливається в межах 12,4-21,3 відсотка.

Тому, незважаючи на загальне збільшення фінансування природоохоронної діяльності в Україні, фінансова підтримка, яка здійснюється за рахунок бюджетних коштів, на нашу думку, є недостатньою і потребує збільшення. Про це свідчить відношення бюджетних видатків на охорону навколишнього середовища до ВВП (рис. 2.8).

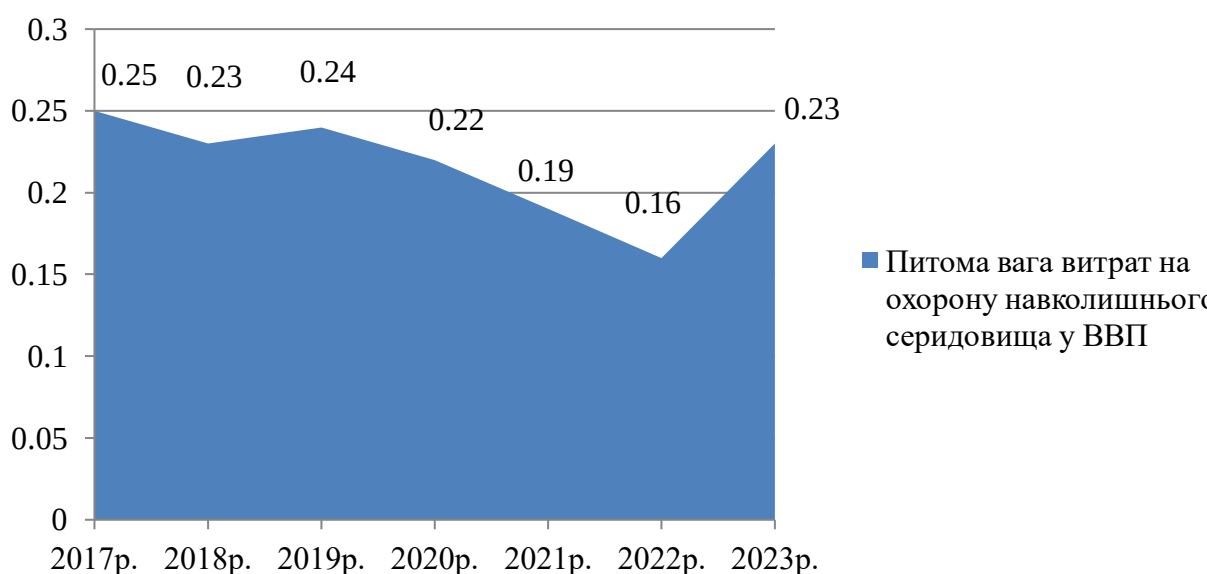


Рис. 2.8 - Динаміка питокої ваги видатків зведеного бюджету України на захист навколишнього середовища у ВВП протягом 2017–2023 рр., %

Джерело: складено за даними [23]

Цей показник є показником екологічної безпеки країни, середнє значення за кордоном коливається від 3% до 7%. В Україні, як також свідчать візуалізовані дані, показник екологічної безпеки в досліджуваний період є дуже низьким із тенденцією до зниження за період з 2017р. до 2022р. (-0,09%) але в 2023 році ці показники збільшилися, що пов'язано з ліквідацією впливу на навколишнє середовище повномасштабного вторгнення рф.

Нині в Україні фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища здійснюється в рамках державних цільових програм за рахунок коштів державного бюджету, відповідно до плану заходів з охорони навколишнього природного середовища та ресурсозбереження та кошторису, затвердженого головним розпорядником бюджетних коштів в порядку, визначеному чинним законодавством. На діаграмі наведено класифікацію видатків бюджету на охорону навколишнього природного середовища. Видатки бюджету наведено на рисунку 2.9.

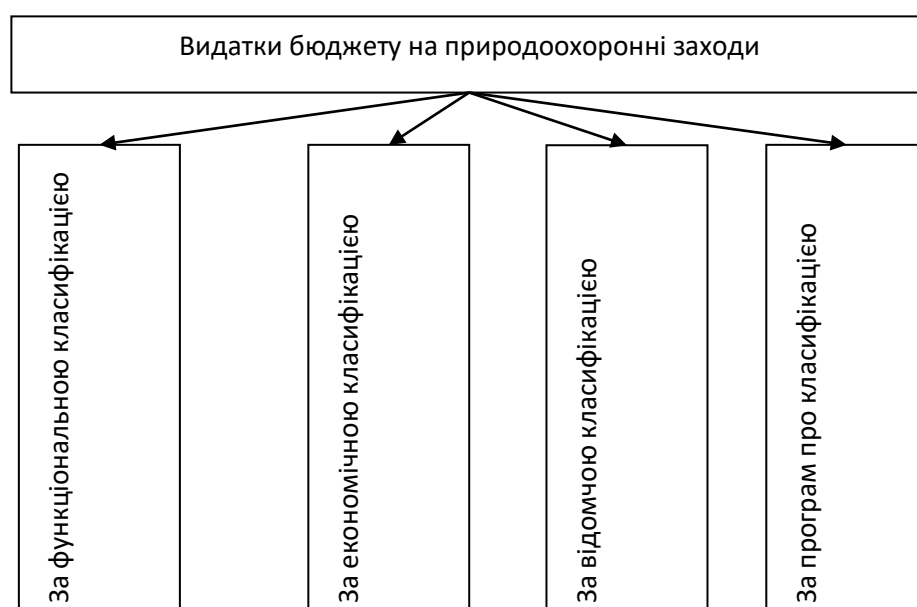


Рисунок 2.9 - Видатки бюджету на природоохоронні заходи

Джерело: складено на основі [21]

Для фінансування видатків на охорону навколишнього природного середовища, пов'язаних з відтворенням і збереженням природних ресурсів за функціональною класифікацією та раціональним використанням природних ресурсів, поводженням з відходами, серед видатків Державного бюджету створено окрему графу «Охорона навколишнього природного середовища» КФК 0500, збереження природоохоронних фондів, природні, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузі охорони

навколишнього природного середовища, а також інша природоохоронна діяльність.

Отже, проаналізуємо поточний стан видатків фінансування зведеного бюджету охорони природи України на 2017-2023 роки. Аналіз показує, що видатки на охорону навколишнього природного середовища зросли на 3271,35 млн грн. (44,51%), при цьому питома вага видатків на охорону навколишнього середовища є найменшою серед усіх інших видатків зведеного бюджету (в середньому 0,64%), з тенденцією до зменшення (-0,12%). На жаль, у зв'язку з наведеними даними, наразі досить проблематично провести комплексний аналіз та зробити управлінські висновки щодо всіх державних видатків на природоохоронну діяльність, як у розрізі бюджетних видатків, так і видатків цільових ресурсів. як правило, безсистемні й узагальнені на державному рівні. Проаналізуємо ви данки на природоохоронні заходи за видами (рис 2.10).

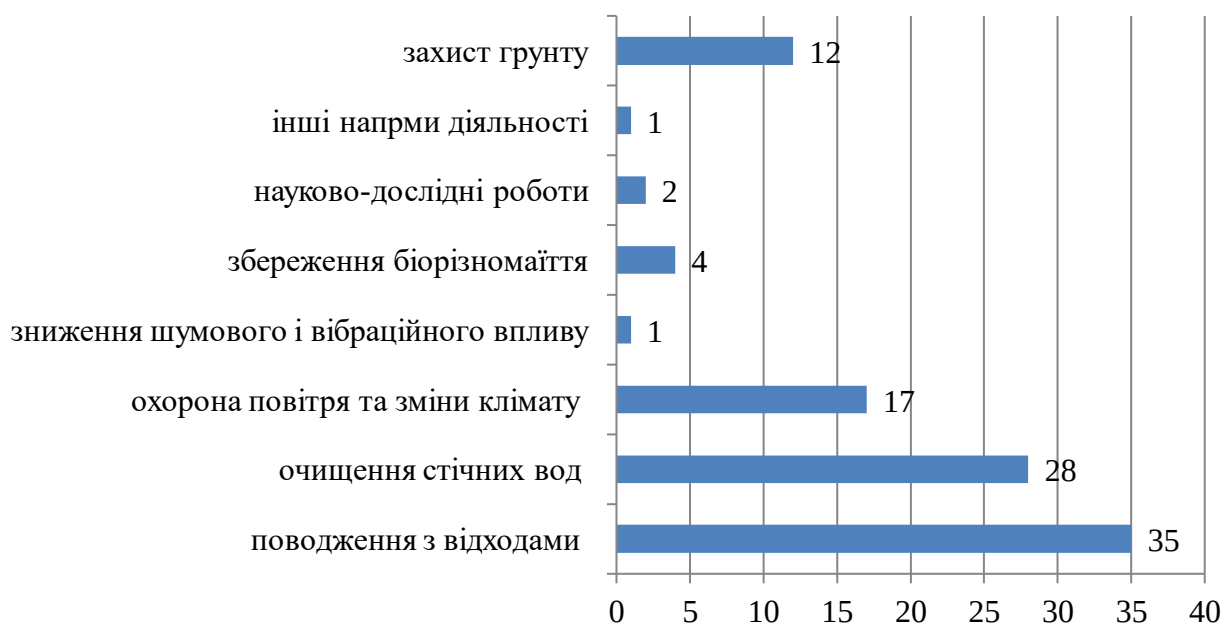


Рисунок 2.10 - Структура витрат на природоохоронні заходи за видами 2023р., %

Джерело: складено за даними [23]

В Україні найбільша частка витрат на охорону навколишнього середовища спрямовується на поводження з відходами – 35 відсотків. Друге місце в структурі витрат на охорону навколишнього середовища займає очищення стічних вод – 28 відсотків. Велика увага приділяється питанням охорони повітря та зміни клімату – 17 відсотків

На основі вищесказаного можна зробити наступні висновки та узагальнення. Здійснення природоохоронних заходів вимагає великих державних витрат. Важливим напрямом фінансової політики кожної країни в сучасних умовах є фінансування охорони навколишнього середовища та відтворення природних ресурсів. Незадовільний екологічний стан потребує підвищення ефективності природоохоронних заходів та збільшення джерел фінансування. Підвищена увага до впровадження заходів із захисту навколишнього середовища та політики захисту навколишнього середовища останнім часом пов'язується з реалізацією Цілей сталого розвитку [15].

Тому питання фінансового забезпечення природоохоронної діяльності в сучасних умовах визначається як одне з найважливіших, адже воно має не лише покривати шкоду, завдану довкіллю, а й сприяти відновленню природних ресурсів, сталій екології, розвитку громади. Основна роль у процесі екологізації належить державі, оскільки вона формує та реалізує природоохоронну політику, визначає умови дії фінансових інструментів у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечує планування та фінансування загальнодержавних природоохоронних витрат. Водночас, на нашу думку, окрім удосконалення принципів та методичних положень щодо бюджетних видатків та створення загальнодержавних цільових фондів охорони природи, особливу увагу слід приділити розвитку фінансової інформаційної інфраструктури. В Україні позитивними результатами, пов'язаними зі створенням бази даних у національній системі управління фінансами, є, зокрема, такі: Єдиний Інтернет-портал використання публічних коштів E-data, який складається з двох баз даних: Spending.gov.ua та Openbudget.gov.ua - це найбільша база даних про державні

фінанси та бюджет. Завдяки розширенню та розвитку функцій планування та звітності фактичного фінансування державних видатків на природоохоронну діяльність можна узагальнювати та аналізувати ці видатки, виявляти проблемні моменти та приймати ефективні управлінські рішення.

2.3 Моніторинг діяльності органів публічної влади щодо забезпечення природоохоронної діяльності

В Україні існує система органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища - це юридично самостійні, комунальні та державні організації, які уповноважені виконувати адміністративно-організаційні, координаційні, експертно-консультативні, контрольні та інші функції забезпечення безпечного довкілля, ефективного використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. На схемі представлена система органів державного управління охороною навколишнього природного середовища. Державні адміністративно-регулюючі повноваження в галузі охорони навколишнього середовища містяться в «Законі про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р. із доповненнями та змінами. Цей закон визначає повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування щодо регулювання природоохоронної діяльності.

Міністерство екології та природних ресурсів України та його органи на місцях здійснюють комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в країні, проводять єдину науково-технічну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, координують діяльність міністерства, відомства, підприємства, установи та організації даної сфери; здійснення державного контролю за використанням і охороною землі, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, рослинного і тваринного світу, природних

ресурсів морського середовища і територіальних вод, континентального шельфу і виключної економічної зони стан і відповідність стандартам екологічної безпеки; забезпечує функціонування державної екологічної інформаційної системи; затверджує норми і правила, бере участь у розробленні нормативів, що регламентують використання природних ресурсів та природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів.

Міністрство проводить державну природоохоронну експертизу; одержують безкоштовно від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань.

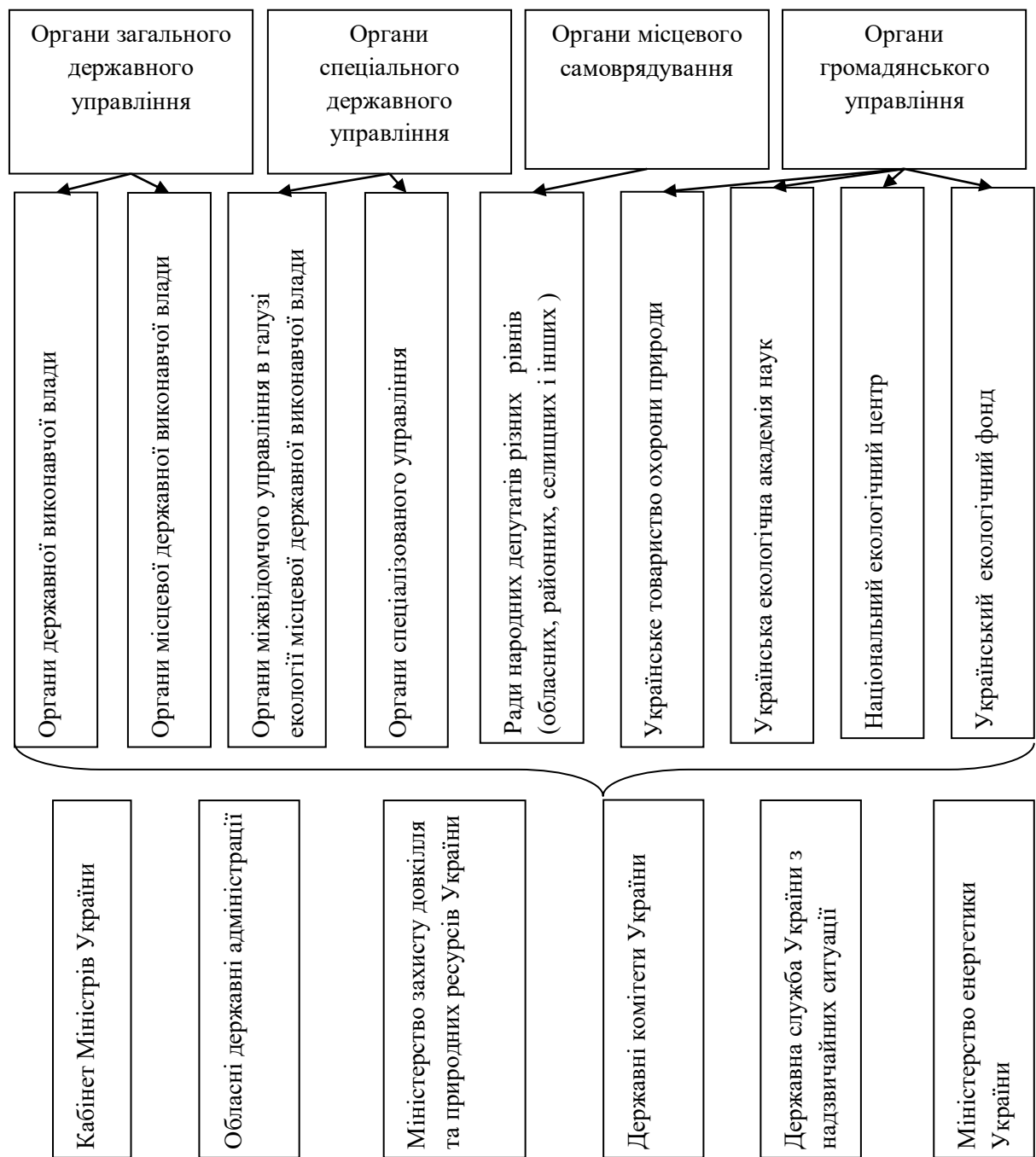


Рисунок 2.11- Структура органів державного управління та місцевого самоврядування відповідальних за забезпечення екологічної політики

Джерело: сформовано автором

Воно проводить видачу дозволів на захоронення (зберігання) промислових, побутових та інших відходів, викид шкідливих речовин у навколишнє природне середовище та спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства України; обмеження або припинення

діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування і форм власності, якщо вони здійснюють діяльність з порушенням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та природокористування, надання дозволів на користування природними ресурсами, перевищення лімітів викидів та викидів забруднюючих речовин; подання позовів про відшкодування збитків і збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення, вчинені у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; управління природоохоронними територіями, управління Червоної книги України; координує роботу інших органів державного управління зі спеціальними повноваженнями у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; здійснює міжнародне співробітництво з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчає, узагальнює та поширює міжнародний досвід у цій сфері, забезпечує виконання зобов'язань України, що випливають з міжнародних договорів з питань охорони навколишнього природного середовища.

На регіональному рівні управління природоохоронною діяльністю в Сумській області здійснюється рядом державних органів: органів місцевого самоврядування (обласних, районних, міських, селищних і сільських рад); місцева державна адміністрація (обласна та районна); спеціально уповноважені місцеві органи виконавчої влади (держадміністрації територіальної охорони навколишнього природного середовища та державного екологічного контролю); органи державного управління за спеціальними ресурсами (управління територіями, водне господарство, лісове господарство; органи, що виконують спеціальні функції - управління охороною здоров'я, праці та соціальної політики, у справах надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ) , стандарти, метрологія та комітети з

сертифікації). Сьогодні безпосереднє керівництво охороною навколишнього природного середовища в області здійснює Держприроди, до компетенції якого входять усі питання державного управління та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, ядерної безпеки та природних ресурсів області. Як спеціалізований орган виконавчої влади, з одного боку, він підпорядкований Міністерству охорони навколишнього природного середовища, а з іншого боку, як місцевий орган, він повинен встановити офіційні відносини з облдержадміністрацією, тому адміністрація підпадає під дві влади. підлеглих, що закономірно позначається на наданні якісних управлінських послуг (рис. 2.12).



Рисунок 2. 12 - Діюча структура підпорядкування державного управління охорони навколишнього природного середовища області і

державної екологічної інспекції

Джерело: сформовано автором

Іншим органом виконавчої влади, який здійснює керівництво природоохоронною діяльністю області, є облдержадміністрація. До його інспекційно-наглядової діяльності належить, зокрема, функція використання та охорони земель, лісів, надр: води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів. Усі ці завдання виконує Державна інспекція охорони навколишнього природного середовища, яка є структурним підрозділом Державного управління охорони навколишнього природного середовища та підпорядкована Держекоінспекції та облдержадміністрації. І це потрібна подача! Підпорядкованість органів державного контролю, що здійснюють діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, суттєво перешкоджає ефективному управлінню у цій сфері та зводить їхню функцію до своєрідного «кишенькового контролю». Відповідно до чинного закону України управління у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють органи місцевого самоврядування всіх рівнів. Але, на жаль, в Сумській області не створено жодного відділу при виконавчому органі ради, який би виконував цю функцію. Навіть у структурі виконавчого органу Сумської міської ради, міста обласного значення, немає жодного відділу, на який покладено повноваження щодо охорони навколишнього природного середовища міста, не кажучи вже про інші міста та райони, обласний центр. Ще однією проблемою, пов'язаною з управлінням природоохоронною діяльністю в області, є кадрове забезпечення. Зараз у цій сфері працюють лише 132 спеціалісти різної професійної кваліфікації, але вони не мають професійної кваліфікації.

В основному це працівники управління охорони довкілля та природних ресурсів, де налічується 92 особи які одночасно виконують обов'язки інспектора з охорони навколишнього природного середовища. За

підрахунками автора, для оптимізації роботи на цьому напрямі необхідно 350-360 спеціалістів. У кожному районі, а їх в області 18, працюють лише 1-2 державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, які очолюють обласну Держекоінспекцію. В адміністративному устрої обласної та районної держав, в системі органів місцевого самоврядування немає жодного кваліфікованого спеціаліста – еколога, чим ігнорується пункт 7 рішення Сумської обласної ради «Про екологічну ситуацію в області навколишнього середовища» від 18 вересня 2001 р., в якому говориться, що повітова державна адміністрація, повітові ради та міськвиконкоми повинні покращити природоохоронну роботу та забезпечити свій апарат посадами спеціалістів з питань охорони навколишнього середовища. Нинішня ситуація пояснюється тим, що: той факт, що більшість керівників різних рівнів схильні ідентифікувати питання охорони довкілля як проблеми регіональної громади, делегуючи це повноваження спеціалістам комунального утворення або державним інспекторам з охорони навколишнього природного середовища (найчастіше регіональних), які не лише підходять до влади неефективно, але й грубо її ображають.

Аналіз природоохоронної ситуації в області показує, що сучасна національна система управління природоохоронною діяльністю є надто централізованою та засекреченою. Як зазначалося вище, це призводить до зниження ефективності управління на регіональному рівні, особливо щодо планування та використання природоохоронних інвестицій, та не дозволяє в повній мірі врахувати інтереси регіону в екологічно безпечному створення середовища. Тому, на думку автора, з метою підвищення ефективності природоохоронного управління слід передусім виключити контролюючі установи з-під звітності перед облдержадміністрацією та Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища та його підпорядкованими вони належать лише до Головної державної екологічної інспекції, яка, у свою чергу, безпосередньо підпорядковується Кабінету Міністрів України (рис. 2.13). По-друге, логічно підпорядкувати Головну

державну інспекцію охорони навколишнього природного середовища, а в області – обласну Держекоінспекцію, яка перевіряє підрозділи органів державної влади за спеціальними ресурсами, щоб уникнути подвійної ресурсної перевірки Держприродохорони. Відомчий та ресурсний контроль та частина кадрового забезпечення Державної інспекції охорони навколишнього природного середовища, особливо в області. По-третє, в структурі обласної державної інспекції охорони навколишнього природного середовища пропонується створити обласну державну інспекцію охорони навколишнього природного середовища, яка діятиме у 3-4 районах області; державна екологічна інспекція міст територіального підпорядкування та екологічна інспекція в пунктах пропуску через державний кордон України. Така реорганізація дозволяє уникнути «кишенькових умов» і підвищує ефективність контролю якості навколишнього середовища.

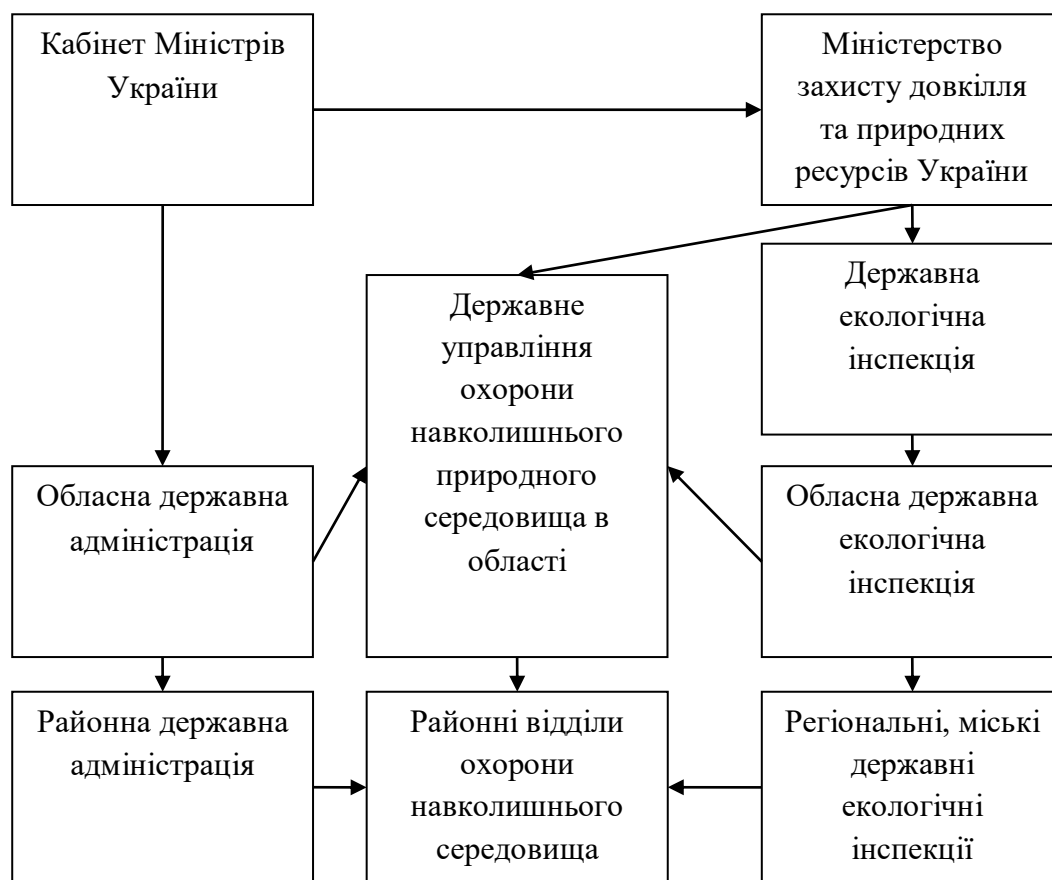


Рисунок 2.13 - Запропонована структура підпорядкування державного

управління охорони навколишнього природного середовища області і
державної екологічної інспекції

Джерело: сформовано автором

По-четверте, для реалізації ефективної екологічної політики, яка відповідає цілям сталого розвитку регіону, сприяє подоланню наслідків нераціонального природокористування, вживає заходів для уникнення виснаження природних ресурсів і явища екологічної кризи необхідно зосередити всі функції управління, а також координації та регулювання використання природних ресурсів у регіоні, у спеціально уповноваженому органі виконавчої влади – Державному міністерстві охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів (більш правильна назва – Державний департамент охорони навколишнього природного середовища Безпека). Розширення діапазону впливу на управлінські повноваження та функції є логічним процесом в управлінні природокористуванням, достатнім для об'єктивних умов використання ресурсів та еколого-економічного потенціалу регіону. По-п'яте, для підвищення ефективності природоохоронної функції, реалізації цільових програм охорони навколишнього природного середовища, поліпшення якості навколишнього природного середовища у виконавчому органі районної, міської, сільських рад необхідно створити відділи (управління) з екології. Задля злагодженості дій усіх інституцій, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, рекомендуємо запровадити роль спеціаліста з охорони навколишнього середовища. Це сприятиме підвищенню відповідальності за свої вчинки. На думку автора, така реорганізація збалансовує головний вплив розробки природоохоронних рішень, раціонального природокористування та екологічної безпеки населення, дає можливість гармонійно поєднати національні та місцеві екологічні інтереси з урахуванням регіональних особливостей розвитку. Це важливий елемент мети реформування місцевих

органів виконавчої влади, про що неодноразово наголошується в концепції реформування державного управління в Україні.

Слід також відзначити слабкість організації розвитку системи екологічного моніторингу. Незважаючи на те, що за останні роки розвиток систем моніторингу охорони навколишнього природного середовища став одним із пріоритетних напрямів фінансування, а матеріально-технічна база багатьох органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів значно зросла, найбільший на підприємстві досі відсутня автоматична система контролю викидів. Викиди забруднюючих речовин визначаються в основному розрахунковими методами за даними споживання сировини та загального виробництва готової продукції. Інструментальний контроль викидів забруднюючих речовин держуправлінням охорони навколишнього природного середовища проводиться епізодично і не за всіма речовинами. Виняток становлять лише великі промислові підприємства, які мають власні санітарно-гігієнічні лабораторії. З цієї причини картина фактичних викидів підприємств та екологічного стану регіону є неповною та розрізною.

Підприємства мають можливість у деяких випадках занижувати суму платежу та уникати його через так звані «шльопанні» викиди та скидання забруднюючих речовин. Насправді створення некоректної системи екологічного моніторингу призведе до порушення бізнесом екологічного законодавства. Інший приклад помилки - домінування, переважання промислових цінностей над екологічними; відсутність єдиних орієнтирів і критеріїв сталого розвитку для різних органів влади. Крім зазначених недоліків у системі управління поточною охороною навколишнього середовища та використанням природних ресурсів, слід також відзначити: невизначеність повноважень щодо функції управління того чи іншого органу управління ОПС; відсутність чіткого розмежування фізичних навантажень зі схожими і подібними функціями; непрозорість, недосконалість або відсутність необхідних функцій і важелів управління в умовах ринкових

умов; низький рівень відповідальності, а в багатьох випадках – її відсутність; місцева рада реєструє підприємство без проведення екологічної експертизи, необхідної для визначення впливу майбутньої діяльності підприємства на навколишнє природне середовище; часто буває так, що юридична адреса підприємства не збігається з адресою фактичного місцезнаходження виробничого об'єкта, що ускладнює перевірку екологічними інспекторами дотримання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями. Слід також зазначити, що державні підприємства, створені за часів Радянського Союзу, які сьогодні є переважно акціонерними товариствами, мають повний комплекс природоохоронної діяльності. Водночас більшість новостворених комерційних підприємств не мають такої документації, а їхні керівники вважають за краще сплачувати штрафи за порушення природоохоронного законодавства, оскільки сума штрафу не має значення, а вартість оформлення документації досить висока. Розглядаючи фінансово-економічні недоліки управлінської природоохоронної діяльності, слід зазначити, що це пов'язано з роботою фінансово-економічних механізмів управління ОПС, які, за дослідженнями, не можуть викликати інтересу. Сучасні товаровиробники недостатньо ефективно та швидко реагують на динаміку економічних та екологічних процесів регіону через навантаження власних ресурсів при здійсненні природоохоронних заходів, не повною мірою інтегруються з іншими економічними показниками та стимуляторами господарської діяльності. На нашу думку, це пов'язано з низкою факторів, зокрема політичними та економічними помилками, що сталися під час трансформаційного періоду, та відтворенням застарілого підходу попередньої системи державного управління та управління.

Більш того, процес становлення економічного механізму природоохоронного менеджменту відбувається одночасно з розвитком якісно інших нових ринкових умов. Крім того, сьогодні в Україні багато економічних інструментів природоохоронної діяльності існують лише на

рівні законодавчих положень і не мають ефективних процедур примусового виконання, тому їх з повним правом можна назвати віртуальними. Тому складається враження, що держава насамперед декларує вирішення природоохоронних завдань. Як показує практика, фактично відповідно до Закону про Державний бюджет України платежі, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та природокористуванням, зараховуються до бюджету в повному обсязі незалежно від цільового призначення, тобто мають на увазі збільшення джерелом у доходній частині державного та місцевого бюджетів. Це призводить до того, що доходи від плати за спеціальне використання природних ресурсів не включаються до кошторису природоохоронних заходів, зазначених у § 46. «Закон про охорону навколишнього природного середовища» України, але «розчинений» у його дохідній частині. Таким чином, має місце повне ігнорування вищезазначених законодавчих норм щодо цільового використання природних ресурсів для фінансування природоохоронних витрат, пов'язаних з відтворенням та збереженням природних ресурсів.

Порядок збору та цільового використання цих коштів чинним законодавством не визначено, тому видатки розділу «Охорона навколишнього природного середовища» державного бюджету «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» не включені до статей покриття бюджету. Як наслідок, рівень фінансування заходів, спрямованих на охорону та відтворення природи, є незадовільним на рівні їх споживання та виснаження. А це величезний фонд, який дуже необхідний для виконання робіт, спрямованих на запобігання, зменшення та ліквідацію забруднення навколишнього середовища. Це пов'язано з платежами (податками) за природокористування, які сплачуються до державного бюджету, наприклад природокористувачі Сумської області перераховують 20-25 мільйонів на рік. гривень, при цьому кошти області не повертаються з державного бюджету на природоохоронні заходи. Така ситуація не сприяє позитивному вирішенню завдання збереження природи в регіоні. Фактично

бюджетні надходження від природокористування широко використовуються для усунення перекосів соціально-економічного розвитку. Основною причиною цього є те, що Міністерство фінансів при формуванні видатків державного бюджету та обмеженні природоохоронної політики регіону щорічно не визначає відрахування до місцевого бюджету загальнодержавних податків та зборів на охорону навколишнього природного середовища. Водночас слід наголосити на відсутності чітких критеріїв здешевлення природоохоронних робіт за забруднення навколишнього середовища, а головне відсутність природоохоронних аспектів фінансується за рахунок коштів фонду охорони навколишнього природного середовища. Існуючі нормативні документи фіксують лише загальний перелік кроків. Наслідком цього є недостатнє фінансування проектів із низькою економічною ефективністю, надмірне захоплення розробкою та реалізацією різноманітних програм в регіоні, як потім з'ясується, свідомий брак ресурсів, паралелізм фінансування наукових робіт та досліджень в інших галузях.