

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i92.3272>*Д. Л. Фелонюк*

ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Постановка проблеми. Необхідність досягнення цілей сталого розвитку, проголошених у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» від 25.09.2015 [1] і підтриманих в Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019 [2], а також вибраний нашою державою курс на євроінтеграцію потребують існування такої інституційно-функціональної системи в країні, яка б відповідала нагальним потребам сьогодення та могла ефективно вирішувати наявні проблеми в основних сферах державного та суспільного життя. У сучасних умовах особливої актуальності це питання набуває у разі формування та здійснення екологічної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці охорони та збереження навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, а також вітчизняної екологічної політики присвячені праці таких учених, як: В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, Х.А. Григор'єва, А.В. Духневич, В.М. Єрмоленко, О.С. Заржицький, І.І. Каракаш, Н.В. Карпінська, В.В. Костицький, М.В. Краснова, В.І. Лозо, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.Д. Сидор, А.К. Соколова, А.М. Статівка, Т.Є. Харитонова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших. Однак чимало питань, які стосуються категоріально-понятійних аспектів інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики, залишаються не досить дослідженими.

Метою статті є проведення теоретико-правового аналізу змісту категорії «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України» й авторське її визначення з урахуванням наявних у науковій літературі підходів та чинної вітчизняної нормативно-правової бази.

Виклад основного матеріалу. Попри значний інтерес учених до питань формування і здійснення, реалізації сучасної екологічної політики України, її інституційно-функціональне забезпечення як мовна конструкція у наукових працях трапляється нечасто. Так, наприклад, О.Я. Лазор говорить про «державне управління у сфері реалізації екологічної політики» [3, с. 5], про «інституційну систему та механізм її функціонування у сфері реалізації державної екологічної політики» [3, с. 14] і про «державне управління у сфері розробки та реалізації екологічної політики» [3, с. 16]. При цьому дослідник зауважує: «Якщо розглядати державне управління у сфері екологічної політики з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та об'єкти управління (підвідомчі сфери управління) повинні ефективно взаємо-

діяти через управлінську діяльність (суспільні відносини, які складаються між елементами системи)» [3, с. 9].

На управлінських аспектах у складі екологічної політики в демократичному суспільстві наголошує й Н.А. Малиш, називаючи у їх числі належну та ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів; належний державний та громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни; належну систему прийняття державних рішень з питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості; належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб та громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм та положень природоохоронного законодавства [4, с. 3–4].

Про ефективне управління природоохоронною діяльністю, яке дає можливість для соціально-економічного розвитку держави без погіршення стану довкілля, говорить і Д.А. Якушев, одночасно зауважуючи, що вибір найбільш ефективних шляхів державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища є одним з актуальних напрямів під час проведення вітчизняних реформ [5, с. 93].

У цьому контексті слід зазначити, що управління та державне регулювання не є тотожними категоріями. Як слушно стверджує Л.В. Сорока, регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління для досягнення певних результатів. При цьому порівняно з управлінням регулювання охоплює ширшу сферу організаційної діяльності; більш того, подекуди регулювання розглядається як одна з функцій управління [6, с. 204].

Зважаючи на це, окремі автори досліджують екологічну політику країни з позицій державного регулювання. Зокрема, Л.В. Сергієнко, О.М. Дзюбенко та С.В. Ожго аргументують думку про те, що розуміння сутності державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних та соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати за допомогою правових засобів державну екологічну діяльність [7, с. 193].

Нерідко в науковій літературі використовується формулювання «механізм формування та реалізації державної екологічної політики». Під останнім, наприклад, О.М. Коленов розуміє сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава (суб'єкт регулювання) впливає на об'єкти регулювання з метою збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [8, с. 357].

Ще одне формулювання – «інституційний механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики» – використовує у своїх дослідженнях Г.М. Буканов, розглядаючи його як систему реалізації державного управління у сфері екологічної політики, що містить: організаційно-функціональну

складову частину – суб'єкти, які залучені в реалізації державної політики у сфері екології та захисту навколишнього середовища й довкілля (органи державної влади, місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, спеціальні установи й заклади тощо); нормативно-правову складову частину – сукупність нормативно-правових актів, які регулюють зміст, процес формування та реалізації державної політики у сфері екології; складову частину організаційно-управлінської взаємодії – соціальне партнерство соціальних суб'єктів у реалізації державної екологічної політики [9, с. 29–30].

Наявна багатоманітність підходів до розуміння сутності та складу регулюючого впливу на екологічну сферу, на нашу думку, свідчить про потребу в більш чіткому розмежуванні названих категорій та передбачає необхідність активного застосування в науковому обігу такої мовної конструкції, як «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України». Наведене твердження можна обґрунтувати положеннями окремих актів вітчизняного екологічного законодавства.

Так, в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР, передбачено, що до головних складників механізму реалізації державної екологічної політики належить, крім іншого, державна інституційна інфраструктура проведення природоохоронної політики [10].

Крім цього, укріплення інституційної спроможності щодо планування, моніторингу та оцінки ефективності впровадження екологічної політики визначено як одне із завдань такої стратегічної цілі державної екологічної політики, як удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року [11]. Цим же актом серед очікуваних результатів передбачене посилення інституційної спроможності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, яке може бути досягнуте шляхом реформування й удосконалення державного управління і наближення природоохоронного законодавства до екологічного права Європейського Союзу [11].

Водночас обмежуватися тільки інституційним аспектом, оминаючи увагою функціональний, вважаємо недоцільним, адже саме комплексний підхід до розуміння єдності інституцій та покладених на них завдань і виконуваних функцій, реалізації їхніх прав і повноважень, а також виконання обов'язків дозволяє найбільш повно дослідити всі можливості прямого й опосередкованого впливу різних суб'єктів на формування та здійснення екологічної політики в країні.

З цього приводу слід погодитися з думкою І.Ю. Ломакіної, яка пропонує власне розуміння інституційно-функціонального забезпечення державно-правового регулювання сільського господарства України, указуючи, що воно здійснюється через чинне законодавство, яке юридично визначає інституційні засади (систему органів, їх структуру) та функціональні засади (компетенцію зазначених органів,

їх взаємодію між собою та іншими органами) у сфері державного регулювання сільського господарства [12, с. 11].

Свою чергою А.В. Духневич у розгляді інституційно-функціонального забезпечення реалізації Угоди про сільське господарство СОР органами державної влади України, спираючись на дослідження у сфері державного управління, під інституційно-функціональним механізмом розуміє сукупність взаємозв'язків між інститутами, які сприяють реалізації принципів демократичного врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/ держави, що виконують управлінські, координаційні, мобілізаційні, контрольні та інші функції [13, с. 73].

Аналізуючи інституційно-функціональне забезпечення земельних правовідносин, Н.Ю. Гальчинська розглядає його як законодавчо врегульовану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації ними у визначених межах своїх функцій і повноважень у сфері державного регулювання земельних відносин, забезпечення гарантій здійснення і захисту суб'єктивних прав на земельні ділянки, раціонального використання й охорони землі як об'єкта права власності Українського народу та основного національного багатства [14, с. 140].

Висновки. Таким чином, сутність інституційно-функціонального забезпечення різними авторами формулюється неоднаково та значною мірою залежить від досліджуваної ними сфери суспільних відносин і аналізованого суб'єктного складу. Останній нерідко обмежується лише державою та її органами, водночас не виключаються й інші інституції (наприклад, органи місцевого самоврядування). Однак у разі визначення інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України слід виходити з того, що у цих процесах задіяні не тільки органи державної влади чи органи місцевого самоврядування. У сучасних умовах можна говорити про існування прямого або опосередкованого впливу на формування та здійснення екологічної політики й іншими інституціями: підприємствами, установами й організаціями, громадськістю, окремими фізичними особами тощо. Суттєво впливають на національну екологічну політику й наддержавні структури як світового, так і регіонального (насамперед європейського) рівнів.

На підставі викладеного пропонується розглядати поняття «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України» у широкому значенні як систему державних, недержавних та наддержавних інституцій (суб'єктів), які прямо та/або опосередковано здійснюють вплив на формування і здійснення екологічної політики держави в процесі виконання покладених на них завдань, функцій і обов'язків, а також реалізації їхніх прав і повноважень. Перспективним є й подальше наукове осмислення та комплексне дослідження змістового наповнення аналізованої мовної конструкції.

Література

1. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 № 70/1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167> (дата звернення: 05.11.2021).
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> (дата звернення: 05.11.2021).

3. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2004. 30 с.
4. Малиш Н. А. Екологічна політика: конфліктність, стратегія, тактика. *Державне управління: теорія і практика*. 2009. Вип. 2. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Malysh.pdf (дата звернення: 05.11.2021).
5. Якушев Д. Сучасні тенденції державної екологічної політики в Україні в контексті концепції сталого розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 4(31). С. 92–97.
6. Сорока Л. В. Державне регулювання і управління та їх співвідношення з публічним адмініструванням. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 86. С. 204–209.
7. Сергієнко Л. В., Дзюбенко О. М., Ожго С. В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3(89). С. 191–200.
8. Колонов О. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. 2014. Вип. 38. С. 354–360.
9. Буканов Г. М. Механізми державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 20. С. 26–31.
10. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2021).
11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 05.11.2021).
12. Ломакіна І. Ю. Державно-правове регулювання сільського господарства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 19 с.
13. Духневич А. В. Правові проблеми реалізації Угоди про сільське господарство СОТ в Україні : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2016. 400 с.
14. Гальчинська Н. Ю. Інституційно-функціональне забезпечення правового режиму земель промислових зон. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2010. № 1. С. 139–142.

Анотація

Фелонюк Д. Л. Інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України: теоретико-правові аспекти визначення поняття. – Стаття.

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу змісту категорії «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України». Досліджено наявні наукові підходи та положення чинної вітчизняної нормативно-правової бази з цих питань. Проаналізовано співвідношення державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики й державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Окреслено зміст наявних у науковій літературі понять «механізм формування та реалізації державної екологічної політики» та «інституційний механізм державного управління у сфері формування та реалізації екологічної політики».

Наголошено, що багатоманітність підходів до розуміння сутності та складу регулюючого впливу на екологічну сферу передбачає необхідність активного застосування в науковому обігу такої мовної конструкції, як «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України». Наведене твердження обґрунтовується положеннями окремих актів вітчизняного екологічного законодавства: «Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» та «Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Обґрунтована необхідність комплексного підходу до розуміння єдності інституцій та покладених на них завдань і виконуваних функцій, що дозволяє найбільш повно дослідити всі можливості прямого й опосередкованого впливу різних суб'єктів на формування та здійснення екологічної політики в країні. Доведено, що сутність інституційно-функціонального забезпечення різними авторами формується неоднаково та значною мірою залежить від досліджуваної ними сфери суспільних відносин і аналізованого суб'єктного складу.

Пропонується авторське визначення поняття «інституційно-функціональне забезпечення формування та здійснення екологічної політики України» у широкому значенні як системи державних, недержавних та наддержавних інституцій (суб'єктів), які прямо та/або опосередковано здійснюють

вплив на формування і здійснення екологічної політики держави в процесі виконання покладених на них завдань, функцій і обов'язків, а також реалізації їхніх прав і повноважень.

Ключові слова: екологічна політика, інституційно-функціональне забезпечення, державне управління, державне регулювання, механізм реалізації державної екологічної політики, формування та здійснення екологічної політики.

Summary

Felonyuk D. L. Institutional and functional support for the formation and implementation of the environmental policy of Ukraine: theoretical and legal aspects of definition. – Article.

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the content of the category “institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine”. The existing scientific approaches and provisions of the current domestic legal framework on these issues are studied. The ratio of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy and state regulation in the field of environmental protection is analyzed. The content of the concepts “mechanism of formation and implementation of the state ecological policy” and “institutional mechanism of the state management in the sphere of formation and realization of ecological policy” available in the scientific literature is outlined.

It is emphasized that the diversity of approaches to understanding the nature and composition of the regulatory impact on the environmental sphere implies the need for active use in the scientific circulation of such a language structure as “institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine”. This statement is based on the provisions of certain acts of domestic environmental legislation “The main directions of state policy of Ukraine in the field of environmental protection, use of natural resources and environmental safety” and “The Basic principles (strategy) of state environmental policy of Ukraine until 2030”. The necessity of a comprehensive approach to understanding the unity of institutions and the tasks and functions assigned to them is justified, which allows to fully explore all the possibilities of direct and indirect influence of various actors on the formation and implementation of environmental policy in the country. It is proved that the essence of institutional and functional support is formulated differently by different authors and largely depends on the sphere of public relations studied by them and the analyzed subject composition.

The author's definition of the concept “institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine” in a broad sense as a system of state, non-state and supranational institutions (entities) that directly and/or indirectly influence the formation and implementation of environmental policy in the process performance of the tasks, functions and duties assigned to them, as well as the implementation of their rights and powers.

Key words: ecological policy, institutional and functional provision, public administration, state regulation, mechanism of realization of the state ecological policy, formation and realization of ecological policy.