

УДК 351.504.06

Мартиненко В.О.,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри бізнес-економіки та адміністрування,
Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Линник С.О.,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування,
Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Martynenko Volodymyr,
Candidate of Sciences (Public Administration),
Assistant Professor Chair of Business-Economy and Administration,
Makarenko Sumy State Pedagogical University

Lynnyk Sergey,
Doctor of Public Administration,
Professor Chair of Business-Economy and Administration,
Makarenko Sumy State Pedagogical University

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Мартиненко В.О., Линник С.О. Публічне управління та проблемні питання у сфері охорони довкілля та регулювання земельних відносин. У статті розглянуто діяльність органів публічного управління у сфері охорони навколишнього середовища та регулювання земельних відносин. Звернено увагу на проблемні питання, які існують у діяльності органів управління у сфері охорони довкілля та регулювання земельних відносин. Зазначено, що подолання екологічних проблем неможливе без запровадження нових підходів до підвищення соціальної свідомості громадян та зростання рівня їх контактування з органами публічної влади, а також переорієнтації підходів до публічного управління у цій царині. Серед нових форм комунікації органи місцевого самоврядування запроваджують створення центрів надання адміністративних послуг, через які громадяни отримують послуги із питань безпеки навколишнього середовища та регулювання земельних відносин.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, охорона довкілля, децентралізація, центри надання адміністративних послуг.

Мартыненко В.А., Лынный С.А. Публичное управление и проблемные вопросы в сфере охраны окружающей среды и регулирования земельных отношений. В статье рассмотрена деятельность органов публичного управления в сфере охраны окружающей среды и регулирования земельных отношений. Обращено внимание на проблемные вопросы, которые существуют в деятельности органов управления в сфере охраны окружающей среды и регулирования земельных отношений. Отмечено, что преодоление экологических проблем невозможно без внедрения новых подходов к повышению социального сознания граждан и роста уровня их контакта с органами публичной власти, а также переориентации подходов к публичному управлению в этой области. Среди новых форм коммуникации органы местного самоуправления вводят создания центров предоставления административных услуг, через которые граждане получают услуги по вопросам безопасности окружающей среды и регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: публичное управление, местное самоуправление, охрана окружающей среды, децентрализация, центры предоставления административных услуг.

Martynenko Volodymyr, Lynnyk Sergey. Public governance and problem questions in the field of environmental protection and regulation of land relations. The current extremely complex stage of state-building in Ukraine needs to update the public administration as an activity that should ensure the effective functioning of the system of state authorities in a wide range of public life areas, including in the field of environmental protection and land relations. This is due to the fact that for a long time the problems of environmental protection and land relations regulation have not been adequately addressed. In this regard, the issue of activities of public administration bodies in the field of environmental protection and land relations regulation is an actual scientific problem. In this regard, the state policy on the management of environmental protection and land relations regulation, which is being strengthened by the conditions for the socio-economic transformation of Ukrainian society, needs to be reviewed. Overcoming environmental problems is impossible without ensuring sustainable use of natural resources and environmental protection, without changing the value orientations of many people regarding politics, economics, culture, morals, including environmental protection and land relations regulation, without creating an environmentally safe natural environment for life and health. I am population, introduction of environmentally balanced system of nature management and preservation of natural ecosystems. It is also impossible without increasing the efficiency of public administration in the field of environmental protection. For real improvement of public administration in the field of environmental protection and land regulation, in the state, in the framework of administrative reform, new forms of communication are being created, in particular, local self-government bodies introduce the establishment of centers for the provision of administrative services through which citizens receive services on environmental safety and regulation land relations. This allowed to increase the efficiency and effectiveness of local self-government bodies in solving environmental problems and regulating land relations.

Key words: public administration, local government, environmental protection, decentralization, centers for the provision of administrative services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Соціально-економічний розвиток країни або регіону обов'язково супроводжується зростанням антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, що, своєю чергою, порушує його здатність до самовідтворення. Наслідками цього є деградація довкілля, збіднення генетичного фонду, виснаження природно-ресурсного потенціалу і в кінцевому підсумку – погіршення якості життя.

На жаль, здебільшого така ситуація зумовлена не лише недосконалістю законодавчих актів з охорони довкілля, положення яких інколи суперечать один одному, а й суттєвими недоліками в державному управлінні екологічною сферою як на державному, так і на регіональному рівні. Як свідчить досвід багатьох держав світу, подолання екологічних проблем неможливе без запровадження нових підходів до еколого-економічних і соціальних відносин, що визначилися в українському суспільстві, підвищення соціальної свідомості громадян та зростання рівня їх контактування з органами місцевого самоврядування у сфері екологічного врядування та регулювання земельних відносин, вдосконалення системи екологічного управління. Це, своєю чергою, зумовлює переорієнтування управлінської діяльності органів публічного управління на вироблення дієвих механізмів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, що й робить питання діяльності органів публічного управління у цій сфері актуальною науковою проблемою.

Огляд (аналіз) останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Питання діяльності органів публічного управління у сфері захисту довкілля та регулювання земельних відносин завжди привертало увагу багатьох вітчизняних дослідників. Свої погляди на діяльність органів публічної влади в межах даної тематики виклали Г. Атаманчук,

Б. Гурне, О. Машков, Н. Нижник, А. Рябчиков, В. Цветков, В. Шевчук, а також відомі вчені-правознавці в галузі екологічного права: В. Андрейцев, А. Гетьман, С. Кравченко, В. Мунтян, Ю. Шемшученко, С. Боголюбов, О. Оскірко, І. Пілявська К. Яремчук, І. Мачуська та ін. Проблеми публічного адміністрування та місцевого самоврядування розглядали в наукових працях такі вчені, як Ю. Битяк, В. Загорський, В. Коваленко, П. Пилипенко, В. Копейчиков, Ю. Шаров та ін. У своїх роботах вони висвітлювали окремі аспекти оптимізації органів державної виконавчої влади, пошуку ефективної системи публічного управління охороною довкілля та раціонального використання природних ресурсів і побудови її організаційної структури. Проте багато питань щодо вироблення дієвих механізмів формування та реалізації екологічної та земельної політики органами публічної влади залишилися й досі невирішеними, що дає підстави говорити про актуальність цієї статті.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження сучасної системи органів публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин і внесення пропозицій щодо вдосконалення їхньої діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сучасному етапі розвитку України одним із найважливіших завдань держави та суспільства є забезпечення сталого природокористування та охорони довкілля. Перехід до сталого розвитку – це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей щодо політики, економіки, культури, моралі, у тому числі щодо захисту довкілля та регулювання земельних відносин. Сталий розвиток орієнтований насамперед на людину та поліпшення якості її життя у сприятливому соціально-економічному середовищі й екологічно чистому, здоровому, різноманітному природному довкіллі. Такий розвиток передбачає: створення екологічно безпечнішого природного середовища для

життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем; забезпечення сталого розвитку країни, проведення структурних реформ, забезпечення економічного зростання екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності; підтримання довкілля в належному стані, який забезпечуватиме якісне життя та благополуччя теперішнього і майбутніх поколінь; децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів; припинення деградації природних екосистем шляхом упровадження нової моделі економічного зростання, що базується на засадах сталого розвитку [1, с. 6].

Упровадження вищезазначених чинників вимагає від держави високого рівня відповідальності й цілеспрямованої концентрації фінансових, економічних, технологічних та людських ресурсів. Це неможливо також без підвищення ефективності публічного управління у сфері охорони довкілля, оскільки екологічна ситуація, яка склалася в державі, потребує зважених та дієвих рішень щодо вирішення екологічних питань, які мають першочергове значення для суспільства. До цього часу залишаються нерозв'язаними проблеми, пов'язані зі: значним забрудненням атмосферного повітря та водних об'єктів України; погіршенням якості питної води; небезпечними геологічними процесами, пов'язаними із видобутком і переробкою мінерально-сировинних ресурсів; посиленням темпів деградації ґрунтів; збезлісенням Карпат; загостренням екологічних проблем, пов'язаних із руйнуванням промислових об'єктів та комунальної інфраструктури на Сході України внаслідок агресії Російської Федерації, та ін. Зазначені негативні явища зумовлені не лише прорахунками та недоліками в екологічній політиці часів незалежності України, а й недоліками в системі публічного управління як на державному, так і регіональному рівні, які підсилюються умовами соціально-економічної трансформації українського суспільства. Серед недоліків публічного управління у сфері охорони довкілля та регулювання земельних відносин, на нашу думку, є: інституційна слабкість Міністерства екології та природних ресурсів України; висока політизація діяльності органів публічної влади; неврахування в діяльності державних установ імперативів сталого розвитку; низький рівень внутрішньовідомчої та міжвідомчої координації; неефективність роботи дорадчих та консультативних органів; малорозвиненість екологічного судочинства; відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень, що призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин лобістами великого промислового й аграрного бізнесу; недосконалість системи організації нагляду (контролю) над додержанням вимог природоохоронного законодавства; відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства; низький кваліфікаційний рівень державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища та низька ефективність, недієздатність Держекоінспек-

ції; дублювання наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади, відсутність єдиного підходу до виконання своїх функцій (повноваження щодо нагляду (контролю) нині здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека); низький рівень забезпечення з боку Державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища повноцінного доступу громадян України до інформації про стан навколишнього природного середовища та існуючі екологічні ризики для безпечної життєдіяльності; відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими, тощо [2].

Вирішення таких проблем неможливе без консолідації зусиль усіх без винятку органів публічної влади та громадськості. Сучасне публічне управління більшість науковців узагальнено визначає як практику розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей і орієнтоване на забезпечення ефективності, прозорості, етики та справедливості вчинків. Таким чином, у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин система публічного управління повинна базуватися на максимальній відкритості всієї інформації, що використовується для прийняття управлінських рішень, а також публічності самих рішень.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території покладена на місцеві ради, у цьому зв'язку й коло повноважень, які вони мають, досить велике. Основними питаннями, що входять до компетенції місцевих рад, є: реалізація екологічної політики України, екологічних прав громадян; видання дозволів на розміщення на своїй території підприємств, установ, організацій; затвердження з урахуванням екологічних вимог проєктів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів; затвердження місцевих екологічних програм, організація дослідження навколишнього природного середовища; видання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; контроль над виконанням природоохоронного законодавства; припинення господарської діяльності підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін. [3, ст. 15].

До компетенції виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад належать: реалізація рішень місцевих рад; координація діяльності місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та підпорядкування; розроблення місцевих екологічних програм; формування й використання коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо [3, ст. 19].

Уся підготовча робота до розгляду на пленарних засіданнях відповідних рад питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, покладається законом на їх

виконавчі органи. Останні, зокрема, мають забезпечувати: попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території; пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності; підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, проектів місцевих програм охорони довкілля.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад забезпечують також підготовку висновків щодо надання або вилучення земельних ділянок, що проводиться органами місцевого самоврядування, рішень відповідних рад про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та мають повноваження щодо оперативного вирішення питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища.

До їх відання, зокрема, відносять розгляд і узгодження планів підприємств, установ, організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може мати негативні екологічні та інші наслідки, підготовку до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів. Виконавчим органам відповідних рад надані також повноваження щодо залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розміщених на певній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на заходи з охорони навколишнього природного середовища. На них, окрім того, покладено реєстрацію об'єктів права власності на землю, реєстрацію права користування землею і договорів на оренду землі, організацію і ведення земельно-кадастрової документації, вирішення земельних спорів у порядку, визначеному законодавством.

Проте, як свідчать проведені дослідження, за 28 років незалежності вищезазначені повноваження жодним чином не вирішували наші проблеми у сфері охорони, використання та відтворення природних ресурсів. А зараз завдяки децентралізації об'єднані територіальні громади стають суб'єктами на ринку й можуть активно долучатися до ефективного вирішення найгостріших питань з охорони власного довкілля та регулювання земельних відносин. Але бачимо, що люди, на жаль, не використовують належним чином ці можливості, тому місцевим органам влади необ-

хідно вибирати більш ефективні методи, інструменти реалізації вищезазначених повноважень, застосування яких у певних умовах дає змогу вирішити практично значимі завдання з охорони довкілля та регулювання земельних відносин.

Для цього, на нашу думку, необхідно вдосконалити комунікацію між органами виконавчої влади та громадянами. Це дасть змогу підвищити ефективність публічного управління, результативність прийнятих управлінських рішень та їх прозорість, а також авторитет виконавчої влади серед громадян.

Серед нових форм комунікації між органами виконавчої влади та громадянами органи місцевого самоврядування в останні роки запроваджують створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як постійно діючих робочих органів при місцевих органах управління, де надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, що надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення такого центру, і залежить від інституційної спроможності громади [4, ст. 12].

Як підтверджують дослідження, створення ЦНАПів дало змогу поліпшити якість надання адміністративних послуг органами місцевої влади, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, зекономити час на оформленні вхідних/вихідних пакетів документів, підвищити дієвість та результативність органів місцевого самоврядування, впорядкувати систему документообігу та зосередити увагу на поліпшенні якості обслуговування громадян. Проте, враховуючи сучасні реалії децентралізації влади в Україні та передачі значної частини функцій та повноважень у сфері реалізації державної екологічної політики, буде збільшуватися й обсяг адмінпослуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що для впорядкування вищезазначених процесів необхідно акцентувати увагу на ключових послугах, яких потребують громадяни у сфері охорони навколишнього середовища та регулювання земельних відносин. Прерогативою публічного управління має стати вдосконалення процедур надання та оцінювання якості наданих адміністративних послуг. Для цього необхідно

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
2. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження КМУ від 31 травня 2017 р. № 616-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250269536> (дата звернення: 19.05.2019).
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 19.05.2019).
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1390267210981841> (дата звернення: 19.05.2019).