

Наталія Тішкова

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Nataliia Tishkova

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

THE CONCEPT AND ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

The concept of “environment” is analyzed and heterogeneity of its interpretation and diversity of approaches to its definition in national academic circles, and availability of related concepts are established. The legal aspects regarding this definition at international level, including the European Union, are investigated, comparison with national legislation is conducted and deficiencies are identified, and appropriate improvements are proposed. The status of function of environmental protection among priorities of a state is determined and the concept of “environmental management” is formulated. Considerable attention is paid to the analysis of different approaches to the content of a public administration in general and public administration of environmental protection. The systematic approach in public administration of environmental protection is covered.

Key words: environment, state function of environmental protection, environmental management, public administration of environmental protection

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку Української держави захист навколишнього середовища є одним з ключових питань в політичному та правовому просторі. З огляду на це, вирішення проблеми удосконалення державного управління в цій сфері не лише набуває особливої актуальності, а й має поряд з іншими першорядне значення. Адже лише ефективно сформована система державного управління охороною навколишнього середовища здатна вирішити проблеми та подолати кризові явища. Саме тому важливого значення набуває проблема визначення сутності державного управління охороною навколишнього середовища, що безпосередньо пов'язана з питаннями реформування національної системи екологічного управління.

Стан дослідження. Аналіз останніх публікацій показав, що проблемам дослідження питань державного управління в цілому та державного управління охороною навколишнього середовища зокрема присвячено багато праць відомих українських вчених: В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменка, А. П. Гетьмана, Д. І. Дзвінчука, С. В. Єлькіна, В. М. Комарницького, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. В. Токовенко, В. І. Шевченка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін. Проте невіршеним питанням залишається наявність різних підходів до тлумачення змісту як державного управління загалом, так і державного управління охороною навколишнього середовища зокрема, що певною мірою призводить до гальмування процесів реформування та створення ефективної системи державного управління в цій сфері.

Мета статті. Важливим в контексті нашого дослідження є аналіз різних поглядів на сутність державного управління та спроба визначення поняття державного управління охороною навколишнього середовища в Україні.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності державного управління охороною навколишнього середовища потребує, перш за все, осягнення змісту дефініції «навколишнє середовище», проведений аналіз якої дозволяє засвідчити про неоднорідність тлумачення як в довідникових виданнях, так і про наявність різноманітних підходів до визначення в наукових колах у площині його співвідношення із суміжними поняттями. Так, наприклад, у «Великому тлумачному

словнику сучасної української мови» навколишнє середовище трактується як середовище життя та діяльності людства¹, у тлумачному словнику екологічних термінів – як сукупність елементів неживої та живої природи, що оточує організм².

Немає однозначного підходу до тлумачення цього терміну і серед науковців, адже дехто ототожнює його з «навколишнім природним середовищем» (Г. В. Черевко та М. І. Яцків³, В. Ф. Семенов та О. Л. Михайлик⁴), інші – з «географічним середовищем» (В. С. Джигирей⁵), «життєвим середовищем», поняттями «природа» та «довкілля» (С. О. Ковжого, О. Д. Малько та А. М. Полежаєв⁶).

Проте, на наш погляд, такий підхід до визначення є загальним та не дозволяє чітко відобразити сутність зв'язків між явищами та об'єктами в системі «людина – навколишнє середовище», а також свідчить про застарілість поглядів до формулювання поняття «навколишнє середовище». Адже Стокгольмська конференція ООН у своїй Декларації з питань навколишнього середовища (п. 1) ще у 1972 р. визначила сутність поняття «навколишнє середовище» не тільки як сукупність двох аспектів – природного та створеного людиною середовищ, що мають вирішальне значення для реалізації основних прав індивідуума, в тому числі і право на життя, а й додавши до нього соціальну складову, що забезпечує можливості для інтелектуального, соціального та духовного розвитку⁷. Ця конференція, а також створений за її рішенням Науковий комітет з проблем навколишнього середовища дали поштовх до розвитку нових наукових ідей та стали серйозним стимулом для формування нової системи цінностей на міждержавному рівні.

Заслужують на увагу погляди таких науковців, як С. О. Ковжого, В. М. Лапін, О. Д. Малько та А. М. Полежаєв, які стверджують, що життєдіяльність людини відбувається у певній системі взаємопов'язаних компонентів природного, техногенного і соціального походження. Сукупність цих компонентів творить навколишнє середовище. Ця система є складною, оскільки включає безліч різноманітних зв'язків, як позитивних, так і негативних, прямих та зворотних, має свою структуру та властивості і змінюється у разі зміни будь-якого з її компонентів, адже останні залежать один від одного⁸. Людина активно взаємодіє зі всіма компонентами середовища, в якому перебуває, але ця взаємодія підпорядкована певним закономірностям, які були сформульовані визначним українським ученим – академіком В. І. Вернадським, а саме:

- людина і середовище – діалектична єдність;
- середовище сприяє існуванню людини;
- провідна роль у взаємозв'язках «людина – середовище» належить людині⁹.

Поділяючи думку вищезазначених науковців, визначаємо сутність дефініції «навколишнє середовище» як систему взаємопов'язаних компонентів природного, техногенного і соціального походження, в свою чергу, навколишнє природне середовище доцільно розуміти складовим елементом поняття «навколишнє середовище». Таке визначення, на наш погляд, дозволяє ширше розкрити зміст цього поняття в соціально-екологічному контексті та виявити весь діапазон взаємозв'язків у системі «людина – навколишнє середовище». Крім того, такий підхід допомагає перебороти домінування погляду деяких науковців на проблему взаємодії людини і навколишнього середовища у звуженому спектрі та наблизитись до міжнародних стандартів. Адже на сучасному етапі розвитку суспільства світовим співтовариством перевага надається саме такому визначенню поняття «навколишнє середовище», яке найбільш повно відображає сутність глобальних екологічних проблем.

З огляду на це, неможливо не звернути уваги на недосконалість сучасного національного законодавства в сфері охорони навколишнього середовища. Так, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», що є визначальним в цій галузі, вживається дефініція

¹ Бусел, В.Т. (2005). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Київ: Ірпінь, 704.

² Мусієнко, М.М., Серебряков, В.В., Брайон, О.В. (2004). *Екологія: Тлумачний словник*. Київ: Либідь, 107.

³ Черевко, Г.В., Яцків, М.І. (1995). *Економіка природокористування*. Львів: Світ.

⁴ Семенов, В.Ф., Михайлюк, О.Л. (2004). *Екологічний менеджмент*. Київ: Центр навчальної літератури.

⁵ Джигирей, В. С. (2006). *Екологія та охорона навколишнього природного середовища*. Київ: Знання.

⁶ Ковжого, С. О., Малько, О. Д., Полежаєв, А. М. (2010). *Безпека життєдіяльності*. Харків: Право.

⁷ Декларація по проблемам окружающей человека среды, Конференция ООН (5-16 июня 1972 года).

⁸ Ковжого, С.О., Малько, О.Д., Полежаєв, А.М. (2010). *Безпека життєдіяльності*. Харків: Право; Лапін, В.М. (2007). *Безпека життєдіяльності людини*. Київ: Знання.

⁹ Лапін, В.М. (2007). *Безпека життєдіяльності людини*. Київ: Знання.

«навколишнє природне середовище», яка, відповідно до ст. 5, визначається як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і не використовувани в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси¹. У той же час нормативно-правові акти Європейського Союзу спрямовані саме на врегулювання питань в сфері навколишнього середовища. Започаткуванням цього процесу став Паризький самміт, що відбувся в жовтні 1972 р., де держави-члени прийняли Декларацію щодо програми дій у сфері навколишнього середовища, а в 1973 р. – Першу програму дій із навколишнього середовища (на 1973-1976 рр.). Це були перші кроки з розробки спільної політики охорони навколишнього середовища Європейського Союзу, на що мала значний вплив Стокгольмська конференція ООН².

Останнім часом у науковий обіг увійшло ще одне перспективне поняття – «довкілля», яке також достатньо часто застосовується вітчизняними науковцями в галузі екології та зустрічається в українському законодавстві. Проте, і тут серед науковців відбувається тривала дискусія щодо тлумачення цього терміну: одні вчені ототожнюють його з поняттям «навколишнє середовище», інші – вважають глибшим, але не надають тлумачення його сутності. Щодо тлумачення поняття «довкілля» в довідниковій літературі, слід звернути увагу, що, як з точки зору екології, так і сучасної української мови, терміни «довкілля» та «навколишнє середовище» є тотожними³. В національному законодавстві поняття «навколишнє природне середовище» та «довкілля» використовуються як синоніми без розкриття змісту останнього. В той же час для забезпечення єдиного розуміння змісту вищезазначених понять та з метою приведення вітчизняних нормативно-правових актів до норм міжнародного права, вважаємо за необхідне вилучити із законодавства терміни «довкілля» і «навколишнє природне середовище» та застосовувати замість них поняття «навколишнє середовище».

У сучасних умовах, коли проблеми взаємодії людини і природи набувають значення загальнонаціональних пріоритетів, сформувалась відносно нова функція держави, спрямована на гармонізацію відносин суспільства і природи, забезпечення оптимального врахування економічних та екологічних інтересів суспільства за безумовної першості останніх⁴. Охорона природи та забезпечення раціонального використання природних ресурсів і їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу і життєво необхідною діяльністю будь-якої держави. Важливо підкреслити, що зараз ця проблема набула великого економічного, соціального і політичного значення, вийшла на передній план не лише в межах окремої країни, а й у глобальному, міжнародному масштабі⁵.

Так, на міжнародній конференції ООН, що відбулась в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., була прийнята програма дій для всіх держав планети – Порядок денний на XXI століття. В програмі зокрема передбачався поступовий перехід до сталого розвитку суспільства з урахуванням інтересів майбутніх поколінь в екологічно чистому навколишньому середовищі. Відтоді на міждержавному рівні розпочався процес формування нової системи цінностей, що включає в себе екологічну складову, та усвідомлення взаємної відповідальності держав за стан навколишнього середовища⁶. Стосовно Української держави, то насамперед слід підкреслити, що вихідні засади екологічної безпеки та екологічної рівноваги було сформульовано вже в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де виділено окремий розділ «Екологічна безпека». Саме в Декларації вперше було передбачено обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду України⁷.

Незважаючи на те, що сьогодні серед науковців немає однозначної думки відносно

¹ Закон про охорону навколишнього природного середовища 1991 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>> (2016, березень, 02).

² Дзяд, О.В., Рудік, О.М. (2009). *Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України*. Київ: Міленіум, 262-263.

³ Мусієнко, М.М., Серебряков, В.В., Брайон, О.В. (2004). *Екологія: Тлумачний словник*. Київ: Либідь, 107; Толстоухов, А.В. (2007). *Екологічна енциклопедія*. Київ: ТОВ Центр екологічної освіти та інформації, 323; Бусел, В.Т. (2005). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Київ: Ірпінь, 310.

⁴ Гетьман, А.П., Шульга, М.В. (2005). *Екологічне право України*. Харків: Право.

⁵ Корнякова, Т. (2009). Охорона довкілля – важлива функція Української держави. *Право України*, 12, 202-208.

⁶ Декларація по окружающей среде и развитию, Конференция ООН (3-14 июня 1992 года).

⁷ Корнякова, Т. (2009). Охорона довкілля – важлива функція Української держави. *Право України*, 12, 205.

самостійності функції з охорони навколишнього середовища (тривалий час державна діяльність у цій сфері не визнавалась самостійною функцією і вивчалась лише як складова інших), більшість з них вважають цю функцію не тільки окремих напрямом діяльності держави, а й відносять до основних, адже її існування обумовлене обов'язком держави щодо забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, що гарантовано Конституцією України (ст. 16) та по суті є діяльністю держави в особі її компетентних органів, що здійснюється через процес управління¹.

Різноманітність підходів до визначення поняття «управління» зумовлена багатоаспектністю і складністю цього унікального явища, якому складно дати одينية визначення. В науці управління розглядається як функція організованих систем, що забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища².

До визначення управління можна підійти виходячи з досить важливої властивості – його цілеспрямованості. З точки зору видатного американського вченого П. Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. Найвідоміший представник науки управління А. Файоль підкреслював, що управляти державою – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління трактується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату³. Але, на думку багатьох вітчизняних науковців, найбільш адекватно суть управління визначається через термін «вплив», який показує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізм взаємодії природи, людини, суспільства⁴.

Необхідно зазначити, що в науці ще не склалось усталене формулювання поняття «управління охороною навколишнього середовища», що пов'язано, насамперед, як зазначалося, із невизначеним поняттям «навколишнє середовище». Так, українські науковці А. П. Гетьман та М. В. Шульга використовують дефініцію «управління природокористуванням та охороною довкілля» і вважають його найважливішою складовою соціального управління суспільством. Метою управління в цій галузі, на їх погляд, є забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів при проведенні екологічних заходів⁵.

На думку В. М. Комарницького, В. І. Шевченка та С. В. Єлькіна, під управлінням у галузі охорони навколишнього природного середовища слід розуміти врегульований нормами екологічного права вид діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування й об'єднань громадян, спрямований на забезпечення суспільних відносин по використанню та охороні об'єктів екологічного права й дотримання державними органами, юридичними та фізичними особами й органами самоврядування встановлених еколого-правових норм⁶.

На наш погляд, виходячи з розуміння управління як функції організованих систем, яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів, управління охороною навколишнього середовища можна визначити як цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив суб'єктів управління на систему охорони навколишнього середовища для забезпечення її упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку.

¹ Гетьман, А. П., Шульга, М. В. (2005). *Екологічне право України*. Харків: Право.

² Сурмін, Ю.П., Бакуменко, В.Д., Михненко, А.М. (2010). *Енциклопедичний словник з державного управління*. Київ: НАДУ, 722-723.

³ Бакуменко, В.Д., Дзвінчук, Д.І., Поважний, О.С. (2011). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 25; Ковбасюк, Ю.В. (2011). *Енциклопедія державного управління*. Київ: НАДУ, 157-159.

⁴ Мельник, А.Ф., Оболенський, О.Ю., Васіна, А.Ю. (2009). *Державне управління*. Київ: Знання, 24-25; Бакуменко, В.Д., Дзвінчук, Д.І., Поважний, О.С. (2011). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 17.

⁵ Гетьман, А.П., Шульга, М.В. (2005). *Екологічне право України*. Харків: Право.

⁶ Комарницький, В.М., Шевченко, В.І., Єлькін, С.В. (2006). *Екологічне право*. Київ: Центр навчальної літератури.

З точки зору багатьох вітчизняних науковців (В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, Ю. В. Ковбасюк, Т. І. Пахомова, О. С. Поважний, В. М. Філіповський та ін.) у вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття «державне управління». Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Нерідко воно визначається шляхом відмежування одних видів державної діяльності від інших. Передусім це пов'язано з тим, що існують два різні підходи до розуміння змісту державного управління. У першому (американському), зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. В другому (європейському) державне управління – це лише підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування¹.

Проте, в умовах демократії визнається і діє принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а тому державне управління у широкому розумінні здійснюється усіма гілками влади, хоча пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства залишається завжди за виконавчою владою². Поняття американського та європейського підходів досить умовні, але відбуваються процеси поширення першого на інші країни світу. Наприклад, відомий французький вчений Б. Гурне відмічає таке поширення зокрема на Францію³.

У розумінні Г. В. Атаманчука державне управління – це практичний організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу⁴. Заслужують на увагу визначення державного управління відомими українськими науковцями – проф. В. В. Цветковим і проф. В. П. Горбатенком, що характеризують його у широкому значенні як особливу соціальну функцію, зміст якої виявляється в організуючій діяльності упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю⁵.

Наприклад, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський та А. Ю. Васіна пропонують таке визначення категорії «державне управління» – це цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією⁶.

Як зазначає В. Б. Авер'янов, державне управління виявляється у діяльності різних державних органів, котрі належать до різних гілок державної влади. Цілком закономірно, що для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, оскільки саме ця гілка влади за своєю природою має управлінську спрямованість. Для органів інших гілок державної влади – законодавчої і судової – здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій. Отже, поняття державного управління слід визначати як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень⁷.

Іншої точки зору притримується В. В. Токовенко, яка слушно зазначає, що державне управління не зводиться лише до рамок виконавчої влади (до організаційної, виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави), воно є значно ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Адже широке тлумачення поняття державного управління передбачає безпосереднє здійснення державної влади: прийняття рішень, їх реалізація та контроль за виконанням. Таким чином, суб'єктом державного

¹ Бакуменко, В.Д., Дзвінчук, Д.І., Поважний, О.С. (2011). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 19-20; Дзвінчук, Д.І. (2012). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 18-19.

² Дзвінчук, Д.І. (2012). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 21.

³ Бакуменко, В.Д., Дзвінчук, Д.І., Поважний, О.С. (2011). *Державне управління*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 157-159.

⁴ Атаманчук, Г.В. (2006). *Теория государственного управления*. Москва: Омега-Л, 62.

⁵ Ковбасюк, Ю.В. (2011). *Енциклопедія державного управління*. Київ: НАДУ, 157-159.

⁶ Мельник, А.Ф., Оболенський, О.Ю., Васіна, А.Ю. (2009). *Державне управління*. Київ: Знання, 24-25.

⁷ Авер'янов, В.Б. (2004). *Адміністративне право України*. Київ: Юридична думка.

управління виступають усі гілки державної влади¹. Аналогічний підхід до визначення сутності державного управління розділяють Н. Р. Нижник та О. А. Машков². У той же час Н. Р. Нижник підкреслює, що державне управління (діяльність органів та установ усіх гілок влади по виробленню і здійсненню регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб) являє собою вид державної діяльності, в межах якого практично реалізується державна влада, проте пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства покладається на виконавчу владу³.

Складність, масштабність, багатогранність державного управління як суспільного явища обумовлює необхідність його розгляду через призму системного підходу. У сучасних умовах, за твердженням В. Д. Бакуменка, В. М. Князева, Ю. П. Сурміна та інших науковців, підвищується роль у державному управлінні системної методології, а її основна ідея, на думку Н. Р. Нижник, полягає в тому, що жодна дія не виконується в ізоляції від інших, кожне рішення має наслідки для всієї системи. Системний підхід в управлінні дає змогу уникнути ситуації, коли рішення в одній сфері перетворюються на проблему для іншої. Відповідно до системного підходу, система – це певна множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдність і цілісність, володіють інтегруючими властивостями та закономірностями. Системність є властивістю державного управління та основною передумовою його дієвості внаслідок забезпечення належної узгодженості, координації, субординації, цілеспрямованості, раціональності його елементів⁴.

Виходячи з системного підходу, українські вчені А. П. Гетьман та М. В. Шульга стверджують, що система державних органів, які здійснюють керівництво в сфері охорони довкілля та природокористування, базується на загально визнаному в теорії управління їх поділі на органи спеціальної та загальної компетенції. До державних органів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації регіонів, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Державні органи, наділені координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо навколишнього природного середовища або його частини, визнаються органами спеціальної компетенції. Провідним органом у галузі державного управління природокористуванням та охороною довкілля є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінекоресурсів). Вони також наголошують, що основна питома вага управлінської діяльності в даній галузі належить, безумовно, державним органам влади, але поява громадського управління не зменшує, а, навпаки, піднімає на якісно новий рівень роль і значення держави та її органів як організаторів та гарантів відносин природокористування⁵.

Дещо звууженим відносно визначення системи державного управління в сфері охорони навколишнього середовища вбачається підхід В. М. Комарницького, В. І. Шевченка та С. В. Єлькіна. Адже, на їх погляд, до органів управління належать: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації, органи виконавчої влади сільських, селищних і міських рад, яким делеговані певні повноваження органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища⁶. Аналогічної думки притримується і Ю. С. Шемшученко, а поняття державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, з його точки зору, є похідним від поняття державного управління в цілому, розуміючи під останнім певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень. Таким чином, державному управлінню притаманні всі ознаки виконавчої влади, а, з урахуванням цього, державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є видом діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої та зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої та зовнішньої

¹ Токовенко, В.В. (2001). *Політичне керівництво і державне управління*. Київ: УАДУ, 14-25.

² Нижник, Н.Р., Машков, О.А. (1998). *Системний підхід в організації державного управління*. Київ: УАДУ, 5-9.

³ Нижник, Н. (2005). Проблеми сьогодення державного управління в Україні. *Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення*, 1, 24-29.

⁴ Мельник, А.Ф., Оболенський, О.Ю., Васіна, А.Ю. (2009). *Державне управління*. Київ: Знання, 46.

⁵ Гетьман, А.П., Шульга, М.В. (2005). *Екологічне право України*. Харків: Право.

⁶ Комарницький, В.М., Шевченко, В.І., Єлькін, С.В. (2006). *Екологічне право*. Київ: Центр навчальної літератури.

екологічних функцій¹. З огляду на це, до системи державного управління вони відносять лише органи виконавчої влади.

Але, на наш погляд, державне управління охороною навколишнього середовища реалізується через всю систему органів державної влади (законодавчу, виконавчу, судову): Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України та його органи на місцях, міністерства та відомства, що відносяться до структури галузевого управління з відповідними територіальними органами, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також органи судової влади, які здійснюють контроль за реалізацією державної політики в напрямку охорони навколишнього середовища.

Висновки. З огляду на вищезазначене, основні висновки щодо проведеного дослідження зводяться до наступного. Державне управління охороною навколишнього середовища можна визначити як цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави через спеціально утворені органи, що складають певну систему, на суспільні відносини в сфері охорони навколишнього середовища шляхом реалізації комплексного механізму державного управління (сукупність економічних, соціальних, організаційних, політичних, правових та інших заходів) з метою реалізації завдань держави в галузі охорони навколишнього середовища.

References

1. Atamanchuk, G.V. (2006). *Teorija gosudarstvennogo upravlenija*. Moskva: Omega-L.
2. Averkhanov, V.B. (2004). *Administrativne pravo Ukrainy*. Kiiv: Urydychna dumka.
3. Bakumenko, V.D., Dzvinchuk, D.I., Povazhnyj, O.S. (2011). *Derzhavne upravlinnja*. Ivano-Frankivs'k: Misto NV.
4. Busel, V.T. (2005). *Velykij tlumachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy*. Kiiv: Irpin.
5. Cherevko, G.V., Jackiv, M.I. (1995). *Ekonomika pryrodokorystuvannya*. L'viv: Svit.
6. Deklaracija po okružhaushchej srede i razvitiju, Konferencija OON (3–14 iunja 1992 goda).
7. Deklaracija po problemam okružhajushchej cheloveka srede, Konferencija OON (5–16 iunja 1972 goda).
8. Dzhygyrej, V.S. (2006). *Ekologija ta ohorona navkolyshn'ogo pryrodnogo seredovyshcha*. Kiiv: Znannja.
9. Dzvinchuk, D.I. (2012). *Derzhavne upravlinnja*. Ivano-Frankivs'k: Misto NV.
10. Dzyad, O.V., Rudik, O.M. (2009). *Spil'ni polityky Evropejs'kogo Sojuzu ta ih znachennja dlja Ukrainy*. Kiiv: Milenium.
11. Get'man, A.P., Shul'ga, M.V. (2005). *Ekologichne pravo Ukrainy*. Harkiv: Pravo.
12. Komarnyckij, V.M., Shevchenko, V.I., El'kin, S.V. (2006). *Ekologichne pravo*. Kiiv: Centr navchalnoi literatury.
13. Kornjkova, T. (2009). Ohorona dovkillja – vazhlyva funkcija Ukrains'koi derzhavy. *Pravo Ukrainy*, 12, 202–208.
14. Kovbasjuk, U.V. (2011). *Encyklopedija derzhavnogo upravlinnja*. Kiiv: NADU.
15. Kovzhoga, S.O., Mal'ko, O.D., Polezhaev, A.M. (2010). *Bezpeka zhyttedij'nosti*. Harkiv: Pravo.
16. Lapin, V.M. (2007). *Bezpeka zhyttedij'nosti ljudy*. Kiiv: Znannja.
17. Mel'nik, A.F., Obolens'kij, O.U., Vasina, A.U. (2009). *Derzhavne upravlinnja*. Kiiv: Znannja.
18. Musienko, M.M., Serebrjov, V.V., Brajon, O.V. (2004). *Ekologija: Tlumachnyj slovnyk*. Kiiv: Lybid'.
19. Nyzhnyk, N. (2005). Problemy s'ogodennja derzhavnogo upravlinnja v Ukraini. *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja na novomu etapi derzhavotvorenja*, 1, 24–29.
20. Nyzhnyk, N.R., Mashkov, O.A. (1998). *Systemnyj pidhid v organizacii derzhavnogo upravlinnja*. Kiiv: UADU.
21. Semenov, V.F., Myhajljuk, O.L. (2004). *Ekologichnyj menedzhment*. Kiiv: Centr navchal'noi literatury.
22. Shemshuchenko, U.S. (2005). *Ekologichne pravo Ukrainy*. Kiiv: Urydychna dumka.
23. Surmin, U.P., Bakumenko, V.D., Myhnenko, A.M. (2010). *Encyklopedychnyj slovnyk z derzhavnogo upravlinnja*. Kiiv: NADU.
24. Tokovenko, V.V. (2001). *Politychne kerivnyctvo i derzhavne upravlinnja*. Kiiv: UADU.
25. Tolstouhov, A.V. (2007). *Ekologichna encyklopedija*. Kiiv: TOV Centr ekologichnoi osvity ta informacii.
26. *Zakon pro ohoronu navkolyshn'ogo pryrodnogo seredovyshcha 1991* (Verhovna Rada Ukrainy). *Oficijnyj sayt Verhovnoi Rady Ukrainy*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>> (2016, berezen', 02).

¹ Шемшученко, Ю.С. (2005). *Екологічне право України*. Київ: Юридична думка, 163–172.