

А. Л. Помаза-Пономаренко, доктор наук із державного управління, старший дослідник, начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

О. С. Семілетов, науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Д. О. Медведєва, курсантка Національного університету цивільного захисту України

О. І. Крюков, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ: КОНТЕНТ-АНАЛІЗ ПРАВОВОГО, ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА ІННОВАЦІЙНОГО СКЛАДНИКІВ

Визначено, що найближчі світові тенденції розвитку екологічної сфери будуть реалізовуватися довкола трьох основних її підсистем, насамперед правової й інноваційної, ефективність яких покликана підвищувати інституційна підсистема. Зважаючи на вичерпність природних ресурсів і висхідний характер правового поля, обґрунтована необхідність контент-аналізу його правових засад в екологічній сфері, що повинні визначати механізм оцінювання її стану розвитку. Отже, метою статті є контент-аналіз стану дії механізмів публічного управління в екологічній сфері України з позиції визначення ефективності його реалізації, а також шляхів удосконалення в таких напрямках, як правовий, інституційний та інноваційний.

З'ясовано, що у 2016 р. Україна зайняла 44 місце з 180 країн у світовому Індексі екологічної ефективності (складеному за даними Центру екологічної політики і права при Йельському університеті). Це свідчить про екологічно незбалансовану політику держави.

Виявлено, що з метою вирішення цього проблемного питання було прийнято Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Ґрунтовний аналіз цього закону дає змогу стверджувати, що він є результатом значної роботи законодавця. Вважаємо, що саме ця Стратегія з усіх розроблених в Україні дійсно має вигляд дорожньої карти, у якій містяться мета, цілі, інструменти, «план – факт». Разом із тим відзначимо, що вона повинна містити механізм її реалізації, який, на жаль, відсутній.

На підтвердження висловленої гіпотези також проведено контент-аналіз чинного законодавства в екологічній сфері, яке оцінено з позиції застосування трьох підходів: 1) типових; 2) методичних; 3) технологічних. Вони відзначаються парадигмальністю, тобто формують новий базис методів дослідження вибраної проблематики дослідження. Власне кажучи, у межах зазначених підходів обґрунтовано застосовувати низку методів (див. таблицю 1).

Отже, модель публічного управління екологічною сферою в Україні повинна відповідати вимогам часу та суспільства, а тому включати насамперед удосконалене нормативно-правове й інституційне забезпечення, що має унеможливити вплив факторів позасистемності на цю модель.

Ключові слова: механізми публічного управління, екологічна сфера, законодавство, стратегія, контент-аналіз, ефективність.

A. L. Pomaza-Ponomarenko, O. S. Semiletov, D. O. Medvedeva, O. I. Kryukow. Efficiency of mechanisms of public governance in the environmental sphere in Ukraine: content-analysis of legal, institutional and innovative elements

It was determined that the nearest world trends in the development of the environmental sphere will be implemented around its three main subsystems – primarily legal and innovation, the effectiveness of which is designed to increase the institutional subsystem. Given the exhaustibility of natural resources and the ascending nature of the legal field, the need for content analysis of its legal basis in the environmental field, which should determine the mechanism for assessing its state of development. Thus, the aim of the article is a content analysis of the state of mechanisms of public administration in the environmental sphere of Ukraine from the standpoint of determining its effectiveness, as well as ways to improve in such areas as legal, institutional and innovation.

It was found that in 2016, Ukraine ranked 44th out of 180 countries in the World Environmental Efficiency Index (compiled according to the Center for Environmental Policy and Law at Yale University). This indicates an ecologically unbalanced state policy.

It was revealed that in order to solve this problem, the Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030" was adopted. A thorough analysis of this law allows us to state that it is the result of significant work of the legislator. We believe that this Strategy, of all those developed in Ukraine, really has the form of a road map, which contains the goal, goals, tools, "plan – fact". However, we note that it must contain a mechanism for its implementation, which, unfortunately, is missing.

To confirm this hypothesis, a content analysis of current legislation in the environmental field was conducted, which was assessed from the standpoint of three approaches, namely: 1) typical; 2) methodical; 3) technological. They, in turn, are marked by paradigm, because they are form a new basis of research methods for selected research issues. Strictly speaking, a number of methods are justified within these approaches (see Table 1).

Thus, the model of public environmental management in Ukraine must meet the requirements of time and society, and therefore include, first of all, improved regulatory and institutional support, which should prevent the influence of non-systemic factors on this model.

Key words: mechanisms of public administration, environmental sphere, legislation, strategy, content analysis, efficiency.

Постановка проблеми. Актуальність роботи зумовлена необхідністю забезпечення сталого розвитку сучасних соціально-економічних систем різного рівня – від підприємств до національних економік. Ефективне управління будь-економічною системою передбачає досягнення і підтримання балансу соціо-еколого-економічних аспектів діяльності підприємств [1]. З 2009 року «зелена економіка» стає домінуючим напрямом у визначенні сталого розвитку [5; 8]. Природоохоронна діяльність вітчизняних підприємств багато в чому визначає їх стійкість, що дає їм змогу зберігати протягом тривалого часу свої внутрішні зв'язки і характеристики функціонування під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

У 2016 р. Україна зайняла 44 місце з 180 країн у світовому Індексі екологічної ефективності (складеному за даними Центру екологічної політики і права при Йельському університеті) [7], що свідчить про екологічно незбалансовану політику держави, яка зумовлює зростання диспропорцій між природо-експлуатуючими й інфраструктурними галузями економіки, виснаженням природних ресурсів і відображає невідповідність економічних умов, що дають змогу вирішувати існуючі природоохоронні завдання як оперативного, так і стратегічного рівнів. Для запобігання існуючій кризовій ситуації в Україні в галузі охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування прийняті стратегічні документи, зокрема Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [6]. Водночас цей закон вимагає аналізу з позиції визначення його недоліків і перспектив запровадження. Усе це визначає актуальність вибраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань публічного управління екологічною сферою присвячені наукові праці В. Андроніва, В. Антонової, О. Борисенко, В. Дзюндзюка, С. Домбровської, С. Майстра, О. Омарова, І. Парубчака, В. Садкового та інших [1; 2]. Водночас у науковій літературі є недостатня кількість розвідок, присвячених ґрунтовному та комплексному дослідженню сучасного стану дії механізмів публічного управління екологічної сфери, зокрема з позиції врахування в їхніх межах вимог часу та суспільства.

Мета статті – системний аналіз стану функціонування механізмів публічного управління екологічної сфери з позиції визначення їх ефективності та правової й інноваційної складових частин.

Виклад основного матеріалу. Наявна думка, висловлена В. Дзюндзюком та іншими, за якою ефективність, а також і результативність системи публічного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності мають бути дорядними цілями державної політики, але важливими для забезпечення розвитку людини та суспільства [2]. Під час дослідження ефективності та результативності М. Лугиня розвинула типові підходи до її оцінювання, визначивши серед них економічний, цільовий, функціональний, соціальний і організаційний [3, с. 7]. На думку цього автора, економічний підхід передбачає визначення ефективності та результативності за показниками прибутку, використання бюджетних коштів тощо, цільовий – за показниками досягнення визначених цілей, функціональний – за показниками виконання державних функцій, забезпечення структурних зрушень в економіці та виробництві суспільних благ, соціальний – за соціальним змістом трудової діяльності, зокрема управлінської, організаційний – за показниками добровільної кооперації й оптимальності форми взаємозв'язків елементів організації [там само]. Крім того, виокремлені *методичні підходи до оцінювання ефективності та результативності – інтегральний, рівневий і часовий* [там само, с. 8]. За М. Лугинію, інтегральний підхід до оцінювання ефективності дає змогу поєднати кілька часткових (подекуди незіставних) її показників, рівневий – охарактеризувати її на індивідуальному, груповому та загальносистемному рівнях шляхом установлення відповідних факторів, що чинять вплив на ефективність на кожному з цих рівнів, часовий – урахувати часові проміжки, які розподіляють процес управління та, відповідно, оцінювання на коротко-, середньо- і довгострокові періоди [там само].

На думку М. Лугині, для здійснення оцінювання ефективності та результативності системи публічного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності застосовують також технічні підходи – пошук об'єктивних

статистичних даних або комплексне оцінювання (залучення громадськості, експертів тощо) [3, с. 8]. Водночас зауважимо, що потребує уточнення позиція автора щодо віднесення суб'єктивного й об'єктивного підходів до технічних. На наше переконання, технічний підхід до оцінювання ефективності та результативності дає відповідь на запитання «як (слід) проводити її оцінювання», а не «хто здійснює її оцінювання» і «наскільки вибірка є репрезентативною, а похибка істотною».

Слід зазначити, що система оцінювання ефективності системи публічного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності включає в себе таке:

- 1) критерії, інструменти й методики її визначення;
- 2) суб'єктів-учасників процесу оцінювання;
- 3) способи збирання необхідної інформації;
- 4) об'єктивні показники, необхідні для оцінювання останньої.

Погоджуємося із М. Лугинею, П. Надолішнім, Л. Приходченко та іншими, що ефективність та результативність найбільш комплексно можна визначити в межах публічного управління, адже вона є складною, багатоаспектною й оціночною категорією [3]. Це характеристика, яка відображає перебіг процесу публічного управління та детермінує кількісні і якісні показники об'єкта державного управління (сфери, галузі економіки, відносин тощо), стан його функціонування та розвитку. Група вчених підкреслили, що ефективність передбачає досягнення поставленої соціальної, економічної чи іншої мети в результаті діяльності органу влади чи структурного підрозділу за максимально можливою економією ресурсів (фінансів, суспільної праці тощо) [2–3].

Отже, визначенню ефективності публічного управління в екологічній сфері має передувати виявлення наслідків, тобто результатів впливу держави, представленої відповідними органами влади, на об'єкт. Результативність репрезентує рівень досягнення чи наближення до поставлених цілей без урахування понесених витрат за рахунок оцінювання отриманих результатів. Державне управління щодо забезпечення розвитку регіонів, як зазначалося вище, передбачає виділення коштів для підтримки такого розвитку. Тому доречно стверджувати, що вказаний вид політики може бути оцінено з позиції її ефективності, а також результативності в контексті забезпечення розвитку екологічної сфери.

Незважаючи на чималу кількість досліджень, присвячених результативності й ефективності публічного управління в екологічній сфері, науковцями системно не розкриті всі аспекти його оцінювання. З огляду на зазначене й урахуваючи специфічність останніх вважаємо, що розвиток екологічної сфери в Україні повинен бути розглянутий крізь призму державно-управлінської практики, її теоретичного та правового підґрунтя, у т. ч. *його контент-аналізу*.

Зважаючи на наведені наукові підходи до оцінювання ефективності й результативності, наполягаємо, що Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [6] є результатом значної роботи законодавця. Вважаємо, що саме ця Стратегія з усіх розроблених в Україні дійсно має вигляд дорожньої карти, у якій містяться мета, цілі, інструменти, «план – факт». Водночас відзначимо, що вона повинна містити механізм її реалізації, який, на жаль, відсутній.

Аналіз цього законодавчого акту дає підстави стверджувати, що він є втіленням цільового, організаційного (частково), об'єктивного, суб'єктивного, інтегрального (частково), часового та рівневого підходів (табл. 1).

Таблиця 1

Контент-аналіз Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»

Назва науково-теоретичних підходів	Типові					Методичні			Технологічні	
	Економічний	Цільовий	Функціональний	Соціальний	Організаційний	Інтегральний	Рівневий	Часовий	Об'єктивний	Суб'єктивний
Стан їх практичного впровадження шляхом правового закріплення	+ (Розділ V, Додаток)	+ (Розділ III)	– (відсутній механізм)	+/- (Цілі 3 і 4 Розділу III)	+ (Розділи II, IV)	+ /– (Додаток)	+/- (Розділ VI, не визначені рівні загально державний і регіональний)	+ (Розділ VI)	+ (Розділ I)	+/- (Ціль 5 Розділу III, Розділ V, визначений ЦОВВ)

Джерело: складено на підставі [4; 6]

Варто уточнити, що соціальний підхід до оцінювання ефективності в межах вибраної проблематики дослідження знайшов побіжне відображення насамперед у контексті суб'єктивного підходу. Як відомо, цей підхід ґрунтується на результатах визначення громадської думки, експертного оцінювання тощо. Щодо соціального підходу до оцінювання ефективності, то він детермінується змістом трудової діяльності, зокрема управлінської, виступає частковим критерієм соціальної ефективності, яка репрезентує ставлення людини до діяльності державних органів.

Трактуючи положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [6; 8], наполягаємо на такому: моніторинг реалізації державної політики щодо забезпечення розвитку екологічної сфери може проводитися шляхом установа переліку відповідних індикаторів, відстеження їхньої динаміки, підготовки й оприлюднення результатів такого моніторингу. Він передбачає визначення стану реалізації загальнодержавної стратегії екологічного розвитку України та плану заходів з її реалізації, а також інших програмних документів. Такий моніторинг проводиться шляхом збирання й аналізу показників, що характеризують стан екологічного розвитку України, причому інформаційно-аналітичне підґрунтя для моніторингу інституціональної реалізації системи державного управління щодо забезпечення екологічної безпеки становлять офіційні статистичні дані й інформація органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, сучасна вітчизняна модель керування екологічною сферою в Україні функціонує в межах низки механізмів публічного управління, що, з одного боку, відзначаються організаційною єдністю зовнішнього та внутрішнього середовища, а з іншого – мають свою спрямованість: правову, інституційну й інноваційну. На ці аспекти певною мірою звернуто увагу в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [6].

Разом із тим визначено, що модель керування екологічною сферою в Україні повинна відповідати вимогам часу та суспільства, а тому включати таке:

- 1) удосконалене нормативно-правове забезпечення розвитку екологічної сфери, зокрема у напрямі визначення механізму публічного управління в екологічній сфері;
- 2) оптимізацію системи органів, що управляють цією сферою, з урахуванням соціально-економічних умов;
- 3) інституціональну (у т.ч. громадську) підтримку розвитку в екологічній сфері, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;
- 4) забезпечувати підвищення іміджу України на міжнародній арені, а також інноваційності державної екологічної політики шляхом її цифровізації [5; 8].

Зазначені заходи публічного управління екологічної сфери доречно передбачати в оновленому законодавстві України, що розраховано на період до 2030 року. Саме дослідженню цих питань мають бути присвячені подальші наукові розвідки у сфері забезпечення розвитку екологічної сфери.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Колєнов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем: монографія. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
2. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Х. : Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
3. Лугиня М.В. Розвиток ефективності в державному управлінні: теоретико-прикладний аспект : автореферат дис. к. держ. упр. 25.00.01 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2016. 20 с.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти: монографія. Х. : НУЦЗУ, 2017. 270 с.
5. Помаза-Пономаренко А.Л. Цифрова трансформація в енергосекторі й екосфері як управлінський засіб підвищення їхньої ефективності функціонування // *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»)*. 2020. № 2 (13). С. 312–323.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
7. Список стран по индексу экологической эффективности // Вікіпедія. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
8. Pomaza-Ponomarenko A., Medvedeva D. Methodology of monitoring and evaluation of the effectiveness of state policy in the sphere of environmental safety in Ukraine // *East Journal of Security Studies*, 2020. Vol. 6 № 2. Pp. 111-123. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/55>.

References:

1. Dombrovska S.M., Kovrehin V.V., Pomaza-Ponomarenko A.L., Kolyenov O.M. (2017), *Derzhavne upravlinnya u sferi bezpeky sotsialno-ekoloho-ekonomichnykh system* [Public administration in the field of security of socio-ecological and economic systems]. Monograph. Kharkiv: NUTSZU, 244 p. [Ukraine]

2. Dzyundzyuk V.B. (2003), *Efektivnist diyanosti publichnykh orhanizatsiy* [Efficiency of public organizations]. Monograph. Kharkiv: Vydavnytstvo KharRI UADU «Mahistr», 236 p. [Ukraine]
3. Luhynya M.V. (2016), *Rozvytok efektyvnosti v derzhavnomu upravlinni: teoretyko-prykladnyy aspekt* [Development of efficiency in public administration: theoretical and applied aspect], Ph.D thesis: 25.00.01 "Theory and History of Public Administration", press *Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy*, Kiev, 20 p. [Ukraine]
4. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2017), *Sotsialnyy rozvytok i bezpeka rehioniv: derzhavnoupravlinski aspekty* [Social development and security of regions: public administration aspects]. Monograph. Kharkiv: NUTSZU, 2017. 270 p. [Ukraine]
5. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2020), *"Tsyfrova transformatsiya v enerhosektori y ekosferi yak upravlinskyi zasib pidvyshchennya yikhnoyi efektyvnosti funktsionuvannya"* ["Digital transformation in the energy sector and ecosphere as a management tool to increase their efficiency"], journal *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* (Seriya «Derzhavne upravlinnya») [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine (Public Administration Series)], 2020. № 2 (13). pp. 312–323. [Ukraine]
6. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro Osnovni zasady (stratehiyu) derzhavnoyi ekolohichnoyi polityky Ukrainy na period do 2030 roku* [Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030"], date February 28, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>. [Ukraine]
7. Wikipedia (2016), *Spysok stran po yndeksu ekolohycheskoy efektyvnosti* [List of countries by environmental performance index], official site. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>. [Ukraine]
8. Pomaza-Ponomarenko A., Medvedeva D. (2020), Methodology of monitoring and evaluation of the effectiveness of state policy in the sphere of environmental safety in Ukraine // *East Journal of Security Studies*, Vol. 6. № 2. pp. 111–123. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/55>. [Ukraine]