

Н. Тішкова

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Проведено комплексний аналіз стану справ та виявлено чинники, що перешкоджають здійсненню ефективного державного управління охороною навколишнього середовища. На основі цього визначено та сформовано такі групи проблемних аспектів у досліджуваній галузі: відсутність протягом тривалого часу національної стратегії сталого розвитку; проблема застосування уніфікованої термінології; недосконалість чинного законодавства; адаптація національної системи управління до європейських базових принципів; проблема децентралізації влади. Висвітлено міжнародні стандарти та європейські базові принципи управління охороною навколишнього середовища.

Ключові слова: державне управління, охорона навколишнього середовища, сталий розвиток, законодавча невизначеність, система управління, децентралізація влади, європейські критерії.

З моменту проголошення незалежності та початком розбудови Української правової держави перед суспільством постала проблема глибинної кризи у навколишньому середовищі. Панування на рівні влади підходу, коли заходи з охорони навколишнього середовища сприймалися не як чинник стабілізації та розвитку економіки держави, а навпаки – як перешкода, не давало змоги здійснювати ефективне державне управління в цій галузі. Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС постановило нові завдання і в сфері державного управління охороною навколишнього середовища, зокрема приведення його до європейських базових принципів. Проведення в контексті європейської інтеграції України реформування в досліджуваній галузі актуалізує питання виявлення в останній комплексі проблемних аспектів.

Метою статті є визначення проблемних аспектів державного управління охороною навколишнього середовища в Україні з орієнтацією на європейську інтеграцію.

Незважаючи на значну кількість вітчизняних досліджень у сфері охорони навколишнього середовища, серед науковців із державного управління ґрунтовному вивченню підлягали лише окремі напрямки. Так, питання, пов'язані із виробленням та реалізацією екологічної політики як на державному, так і регіональному рівнях вивчали: Е. Ашикова, А. Кернична, В. Крук, В. Мариненко, А. Надежденко, О. Настечко, О. Проніна та інші. Такі науковці, як: А. Антонова, В. Демченко, О. Євграфов, Н. Маєвська, В. Персоляк досліджували напрям державного регулювання використання природних ресурсів. Водночас проблеми державного управління охороною навколишнього середовища, зокрема в умовах євроінтеграційних процесів, залишаються малодослідженими.

Однією з найважливіших та, на нашу думку, визначальних прогалин у державному управлінні охороною навколишнього середовища в Україні була орієнтація на концепцію економічного зростання без урахування наслідків для охорони навколишнього

середовища, підвалини якої було закладено ще за радянських часів. Незважаючи, що владою ще у 1990 р. територію України було оголошено зоною екологічного лиха, на практиці це мало суто декларативне спрямування, адже не було визначено жодних пріоритетів, не розроблено конкретний план дій, спрямований на поліпшення ситуації.

Проте на рівні світової спільноти поступово утверджувалась нова парадигма розвитку суспільства, що отримала назву “сталий розвиток” (sustainable development). Вона була розроблена за результатами аналізу причин катастрофічної деградації навколишнього середовища та пошуку оптимальних шляхів подолання його загроз. Сталий розвиток передбачає таку форму взаємодії суспільства і навколишнього середовища, при якій забезпечується виживання людства та збереження останнього, при цьому нинішні покоління забезпечують свої життєві потреби, не позбавляючи можливості для майбутніх поколінь також задовольняти власні потреби.

За роки незалежності Україна офіційно підтримала ряд міжнародних рішень щодо сталого розвитку: “Порядок денний на XXI століття” (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Декларація Тисячоліття ООН (2000 р.), Йоганнесбурзька декларація та План реалізації рішень Всесвітнього самміту ООН зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.), “Майбутнє, якого ми прагнемо” (Ріо-де-Жанейро, 2012 р.) [1 – 5], проте аж до 2015 р. не мала загальнонаціонального плану практичного впровадження ідей сталого розвитку у життя.

Важливою причиною такого стану речей був брак затвердженої національної стратегії сталого розвитку та плану дій з її реалізації, а також відсутність імплементації у чинному законодавстві положень міжнародних документів і угод у цій сфері. Однак сталий розвиток вже давно є основою формування політик країн ЄС та багатьох інших країн світу, зокрема пострадянських, таких як: Республіка Білорусь, Киргизстан, Узбекистан, Казахстан, де прийняті національні стратегії сталого розвитку, впроваджуються механізми зеленої економіки. Україна, таким чином, опинялась осторонь загальновизнаного світовою спільнотою курсу розвитку [6].

Втім, в Україні було здійснено кілька спроб створити та затвердити на законодавчому рівні концепцію сталого розвитку країни, жодна з яких не увінчалась успіхом (будь-яка законотворча ініціатива з цього питання не була зареєстрована). Лише у 2003 р. Кабінетом Міністрів України з метою виконання домовленостей у рамках підсумкових документів, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі, було затверджено Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 рр. (Постанова № 634 від 26.04.2003 р.), а її реалізацію було визнано одним із пріоритетних напрямів діяльності центральних та місцевих органів влади. Але у 2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 704 від 22.06.2011 р. зазначену вище програму було закрито [7, 8].

Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, питання реалізації довгострокових цілей сталого розвитку та впровадження принципів зеленої економіки набувають для держави першочергового значення. Так, ст. 360 передбачено, що сторони розвиватимуть і зміцнюватимуть співпрацю з питань охорони навколишнього середовища, а відповідно до ст. 362 сторони, з цією метою, обмінюватимуться інформацією та досвідом; здійснюватимуть спільну дослідницьку діяльність і надаватимуть одна одній інформацію про екологічно чисті технології; плануватимуть подолання наслідків стихійних лих та

інших надзвичайних ситуацій; здійснюватимуть спільну діяльність на регіональному та міжнародному рівнях [9].

У контексті виконання вищезазначеної Угоди про асоціацію, в Україні нарешті схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” (затверджена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р.), у межах якої передбачена і Програма збереження навколишнього середовища в Україні, проте, на жаль, не визнана як одна з пріоритетних [10]. Щороку на виконання зазначеної Стратегії на рівні Кабінету Міністрів України розробляються та затверджуються конкретні заходи, зокрема за такими напрямками: реформування системи управління охороною навколишнього середовища з метою перетворення її на інтегровану систему, яка здатна забезпечити реалізацію проєвропейських реформ; забезпечення поетапного приведення законодавства у відповідність із директивами ЄС; реформування системи державного контролю у цій сфері з метою зменшення частоти проведення перевірок та підвищення їх ефективності тощо.

Однак доцільно відзначити, що стан реалізації заходів, відповідальність за виконання яких покладено на Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України), залишається вкрай незадовільним. Так, за підсумками 2016 р. при середньому показнику виконання плану дій Уряду у 78,1%, заходи з охорони навколишнього середовища виконано лише на 16%. Із запланованих 16 заходів у повному обсязі виконано лише 5, майже 80% виконання мають 3 заходи: супроводження проєктів законів України “Про оцінку впливу на довкілля” та “Про стратегічну екологічну оцінку”, впровадження системи електронного документообігу в апараті Мінприроди України [11].

Від 40% до 60% стан виконання таких заходів: розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєктів законів України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” та “Про відходи”, а також проєктів постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку відходів”, “Про затвердження плану дій поводження з відходами” та “Про затвердження Концепції реформування системи державного природоохоронного нагляду”; відновлення цільового призначення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами та створення Концерну поводження з радіоактивними відходами [12].

Взагалі залишилися без виконання заходи, спрямовані на побудову дієвої системи нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства з урахуванням найкращих практик організації функціонування аналогічних інституцій у державах ЄС та зосередження наглядово-контрольних функцій у природоохоронній сфері в єдиному органі. Отже, на підставі вищезазначеного можна стверджувати, що, як і раніше, основною проблемою залишається низька виконавча дисципліна в профільному міністерстві.

Наступною проблемою, яку можна віднести до категорії базових, є проблема застосування уніфікованої термінології, адже у нинішньому національному законодавстві використовується велика кількість різноманітних понять, починаючи з основного терміна “охорона навколишнього природного середовища”, що розкрито в базовому Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” та його співвідношення з конституційним визначенням “охорона довкілля”, а також зв’язок із дефініціями “раціональне природокористування”, “охорона природи”, “екологічна політика” тощо.

Втім, під час проведення дослідження понятійно-категоріального апарату було встановлено, що в міжнародній практиці вже із 70-х рр. ХХ ст. використовується поняття “навколишнє середовище”, що становить систему взаємопов’язаних компонентів

природного, техногенного та соціального походження [13]. Така наявна невідповідність у національному законодавстві понять та визначень негативно впливає на здійснення державного управління в досліджуваній сфері та унеможливорює приведення його до міжнародних норм та стандартів.

Із вищезазначеною проблемою пов'язана недосконалість головного законодавчого акту в галузі охорони навколишнього середовища. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" [14], що заклав підвалини всього подальшого регулювання відповідної сфери та завдяки якому Україна першою серед держав колишнього СРСР законодавчо закріпила широкий комплекс екологічних прав громадян, вже не відповідає умовам сьогодення та потребує докорінної перебудови. Зокрема вимагають перегляду: поняття управління охороною навколишнього середовища та система її органів (ст. 16); компетенція рад (ст. 15) та їх виконавчих органів (ст. 19), а також місцевих державних адміністрацій (ст. 20⁴) з огляду на відповідність Законам України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 26, 33, 43-44) [15] та "Про місцеві державні адміністрації" (ст. 21) [16].

Третя проблема пов'язана із чинною системою законодавства у сфері охорони навколишнього середовища. Тут необхідно виділити два аспекти. Перший аспект – за більш ніж 20 років розвитку вітчизняного законодавства в Україні створено розгалужену ієрархічну структуру законодавчих актів різного рівня регулювання, різних сфер застосування та різної юридичної сили. Проте ця законодавча база є складною для впровадження, суперечливою і тому неефективною за результатом. Отже, виникає потреба у його систематизації, тобто зведенні у єдину систему.

Необхідність систематизації пов'язана з низкою підстав. По-перше, вона зумовлена величезною кількістю актів із відповідного кола питань, швидкими змінами, що відбуваються в законодавстві, появою у ньому положень, що дублюють одне одного, та водночас – наявністю прогалин. По-друге, систематизація потрібна з метою вдосконалення правореалізації та пов'язана з потребою оперативної відшукувати та правильно тлумачити норми права, що, в свою чергу, має неодмінно сприяти підвищенню ефективності правового виховання. Нарешті, систематизація екологічного законодавства відповідає основній тенденції сучасного права ЄС, зафіксованій у Шостій програмі дій із навколишнього середовища, а саме – курсу на поступову заміну численних розрізаних законодавчих актів рамковими правовими нормами та гнучкими стратегіями [17].

Другий аспект – це проблема адаптації національного законодавства до вимог та стандартів ЄС. Умовою членства в ЄС є узгодження кожною країною-кандидатом національного законодавства з правовим набутком ЄС. Доцільно зауважити, що Україна взяла на себе зобов'язання поступового наближення законодавства в сфері охорони навколишнього середовища ще із моменту підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (набула чинності у 1998 р.), проте відтоді стан адаптації законодавства відбувався незадовільними темпами. На це вплинуло, насамперед, відсутність затвердженої національної стратегії та плану заходів із адаптації, що призвело до створення ситуації, коли основні Директиви Ради ЄС не мали цілісного відображення у вітчизняному законодавстві, а безсистемно включалися у різні законодавчі документи, не забезпечуючи їх повного впровадження.

Відзначимо, що у 2015 р. Мінприроди України розроблено (в межах реалізації проекту "Додаткова підтримка Мінприроди України у впровадженні Секторальної

бюджетної підтримки”) Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, яка охоплює увесь спектр органів, підприємств, установ та організацій, залучених до цього процесу на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях із приділенням особливої уваги загальнодержавному. Метою наближення законодавства є приведення його у повну відповідність до вимог права ЄС як “на папері”, так і у практиці застосування. Це процес тривалий, тому шлях апроксимації, який має пройти Україна, дає можливість організувати інститути, виробити процедури та підготувати персонал для виконання обов’язків ЄС з розроблення правових норм, їх реалізації та контролю дотримання [18].

Окрім того, наказом Мінприроди України № 317 від 15.10.2014 р. затверджено плани імплементації національного законодавства до вимог ЄС та визначено конкретні заходи, терміни їх виконання та відповідальні виконавців. Зокрема, передбачається завершити розробку та підготовку необхідних нормативно-правових актів до кінця 2017 р. [19].

Але для того, щоб процес апроксимації відбувався успішно, необхідно притримуватись основних засад, як-от:

- передумовою належної транспозиції є якісний офіційний переклад джерел права ЄС та коментований фаховий переклад, що надасть змогу створити основу для запровадження єдиної термінологічної бази й уніфікованого тлумачення термінів і понять;

- у результаті транспозиції законодавство має забезпечувати принаймні мінімальні вимоги, передбачені джерелами права ЄС (запровадження будь-яких додаткових вимог або більш жорстких стандартів можливе лише за умови їх екологічної та економічної обґрунтованості, а також якщо вони не суперечать положенням джерел права ЄС);

- кошти донорської допомоги мають використовуватися максимально ефективно, що потребує створення відповідної інституційної основи та збалансованої економічної стратегії, що знизить навантаження на державний і місцеві бюджети;

- особлива увага має бути приділена просвіті громадськості та підвищенню кваліфікації держслужбовців, працівників органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

- апроксимація має стати абсолютним пріоритетом порядку денного, а фінансові та кадрові ресурси мають бути перерозподілені з урахуванням цього;

- має бути забезпечена ефективна внутрішньовідомча та міжвідомча координація (Мінприроди України має отримати додаткові повноваження щодо підзвітності йому інших органів та установ у частині виконання відповідних положень Угоди про асоціацію) [20].

Четвертою та не менш суттєвою проблемою є ідентифікація національної системи управління в сфері охорони навколишнього середовища до європейських базових принципів. Зокрема, домінантами в ЄС є:

- комплексний міжсередовищний підхід на відміну від традиційного, що полягає у вирішенні проблем кожного окремого природного середовища (атмосфери, водного середовища, земельних ресурсів тощо);

- запровадження стратегічних екологічних оцінок під час планування суспільного розвитку з урахуванням пріоритетності впливу на навколишнє середовище;

- задокументований розподіл відповідальності за стан навколишнього середовища між державою, суспільством і бізнесом, а також зміцнення між ними довіри під час здійснення управління в цій сфері;

- постійне оновлення та адаптація управлінського стилю до ситуативних змін методом “навчання у процесі виконання та діяльності”;
- прозорість і універсальність критеріїв відбору й оцінки інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління;
- узгодженість інтересів за допомогою укладання добровільних екологічних угод як засіб подолання традиційних управлінських підходів;
- збалансованість адміністративно-контрольних і ринкових інструментів екологічного регулювання;
- передача повноважень охорони навколишнього середовища на регіональний та місцевий рівень [21].

В Україні ще не сформувалась національна система управління охороною навколишнього середовища, яка може бути адаптована до європейських стандартів. Домінування держави призвело до послаблення ролі та відповідальності інших суб'єктів управління, зокрема громадськості та бізнесу. Але в аспекті цього дослідження потрібно звернути увагу на проблеми та прогалини саме у функціонуванні державних органів управління, адже починаючи з 1991 р. система державного управління охороною навколишнього середовища реформувалась в Україні принаймні п'ять разів. Змінювались як назви центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції, так і їхні функції та структури, крім того, неодноразово здійснювався перерозподіл повноважень між різними ланками управління.

Наприклад, доцільно проаналізувати останню реформу, що відбулась у 2011 р., який став роком суттєвих змін у сфері державного управління охороною навколишнього середовища та позначається на сучасних процесах. Відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085 від 09.12.2010 р. [22] та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” № 1074 від 20.10.2011 р. [23] було утворено Міністерство екології та природних ресурсів України.

Але сам факт зміни назви профільного міністерства переносить акцент якраз на використання природних ресурсів, залишаючи поза увагою таке важливе питання, як охорона навколишнього середовища, що зводить нанівець основну мету його діяльності. Функції цього органу та сфера його діяльності постійно змінювались: він то зосереджував у своїх руках досить широкі повноваження щодо управління як охороною, так і використанням природних ресурсів, то віддавав ці повноваження іншим органам, виконуючи певний час майже виключно контрольні-наглядові та координаційні функції.

Окрім того, треба відзначити, що на центральному рівні, як наслідок цієї реформи, через Міністра аграрної політики та продовольства України здійснюється координація діяльності таких державних установ, як Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство рибного господарства, тобто зі сфери впливу профільного міністерства виведені важливі для охорони навколишнього середовища органи управління. Таким чином, Мінприроди України не може впливати на рішення, які приймаються іншими центральними органами виконавчої влади, що мають безпосереднє відношення до процесу управління в досліджуваній галузі та не координуються ним.

Звідси випливає така проблема, як розпорошеність повноважень у сфері управління використанням природних ресурсів між державними установами, що належать до сфери

впливу різних центральних органів влади. Так, до повноважень Мінприроди України належать, між іншим, функції щодо формування та реалізації державної політики у сфері використання природних ресурсів. Водночас великий обсяг управлінських повноважень у галузі природокористування традиційно мають Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство рибного господарства та деякі інші центральні органи виконавчої влади, що не належать до сфери впливу профільного міністерства. Такий підхід не може сприяти проведенню єдиної політики та здійсненню ефективного державного управління у сфері використання природних ресурсів.

Другий аспект, який потребує уваги в цій групі проблем, – це підвищення інституційної спроможності головного органу у системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього середовища, адже і після проведеної реформи державне управління в досліджуваній галузі не можна визнати оптимальним. Тут можна виділити низку причин:

а) недостатня політична спроможність профільного міністерства. Мінприроди України є політично слабшим за багато інших інституцій, йому бракує повноважень і важелів впливу на сектори економіки. Це, насамперед, із низькою пріоритетністю питань охорони навколишнього середовища в державі, що унеможливує налагодження належної співпраці з іншими центральними органами виконавчої влади з метою інтеграції політики в сфері охорони навколишнього середовища в усі галузеві політики;

б) слабкий адміністративний потенціал профільного міністерств, що, насамперед, пов'язано із недостатньою професійною підготовкою персоналу, зокрема і управлінського. Часта зміна урядів та реорганізації Мінприроди України стали причиною практично щорічних істотних змін як у керівництві міністерства, так і в його структурі (за останні 13 років змінилося 11 міністрів). Суттєвою проблемою є й те, що міністри призначалися, з огляду на політичні міркування, а не за професійними або управлінськими якостями в сфері охорони навколишнього середовища. Наявність відповідної освіти чи досвіду роботи не була критерієм у зайнятті посади міністра;

в) відсутність на загальнодержавному рівні комплексної системи моніторингу навколишнього середовища – системи спостережень, аналізу оцінки та прогнозування стану навколишнього середовища, що унеможливує комплексне бачення та належне управління галуззю, а також найгіршим чином впливає на стан навколишнього середовища та процеси сталого розвитку. Адже основною метою системи моніторингу є інформаційна підтримка прийняття управлінських рішень.

Нарешті, п'ятою та однією з найважливіших, є проблема децентралізації влади. Нинішня адміністративно-інституційна інфраструктура державного управління у сфері охорони навколишнього середовища є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях, що часто призводить до конфліктів і безвідповідальності. У більшості країн ЄС забезпечення охорони навколишнього середовища – це прерогатива місцевих органів влади. Панівна концепція управління центральних органів – запобігання забрудненню навколишнього середовища, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, тобто не природоохоронна, а природовідтворювальна [24].

У ЄС у процесі децентралізації влади національні уряди багатьох країн передали широке коло повноважень з охорони навколишнього середовища органам місцевого самоврядування. Однак остання реформа державного управління (2011 р.) ще більше розширила коло повноважень профільного міністерства в частині безпосередньо реалізації

державної політики в сфері охорони навколишнього середовища [25]. Стає незрозумілим, коли в умовах проведення в країні децентралізації влади відбувається не зменшення виконавчих функцій центрального рівня, а навпаки – їх збільшення, зокрема у сфері ліцензійно-дозвільної діяльності, проведення державної екологічної експертизи тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що проведений аналіз комплексу проблем дав змогу виявити прорахунки в державному управлінні охороною навколишнього середовища на сучасному етапі розвитку Української держави та є корисним при виробленні напрямків реформування галузі задля підвищення ефективності національної системи управління та ідентифікації її до європейських базових принципів. Саме це проблемне поле буде предметом подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Конвенція ООН про повестку дня на XXI век : принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (3 – 14 июня 1992 г., г. Рио-де-Жанейро). URL : http://www.un.org/-ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.
2. Декларация тысячелетия ООН : принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 08.09.2000 г. URL : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.-shtml.
3. Йоханнесбургская декларация ООН по устойчивому развитию : принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 г., г. Йоханнесбург). URL : http://www.un.org/ru/documents/-decl_conv/declarations/decl_-wssd.shtml.
4. План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию : резолюция ООН. URL : http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf.
5. Будущее, которого мы хотим : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27.07.2012 г. URL : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?-OpenElement>.
6. Мартюшева О. О. Проекты концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1566/>.
7. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки : схвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 634 від 26.04.2003 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/-laws/show/634-2003-%D0%BF>.
8. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 704 від 22.06.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-%D0%BF>.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
10. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Моніторинг виконання плану дій Уряду за 2016 р. URL : <http://stuplan2016.reforms.in.ua/Bi>.
12. Там само.
13. Тішкова Н. Поняття та сутність державного управління охороною навколишнього середовища // *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. № 2. С. 140—141.

14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-ХІV від 09.04.1999 р. URL : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
17. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. URL : http://www.un.org.-ua/filesnational_ecology.pdf.
18. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. URL : http://www.menr.gov.ua/docs/activityadaptation/draft_NAS_-FEB2015.pdf.
19. Заходи, передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідальність за реалізацію яких покладено на Мінприроди України : наказ Мінприроди України № 317 від 15.10.2014 р. URL : http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/plany_implementation_es.pdf.
20. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства...
21. Національна екологічна політика України...
22. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 09.12.2010 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1085/2010>.
23. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 20.10.2011 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-п>.
24. Національна екологічна політика України...
25. Про охорону навколишнього природного середовища...

Стаття надійшла до редакції 12.06.2017

Схвалена до друку редколегією 20.06.2017

N. Tishkova

PROBLEMATIC ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

This article presents a comprehensive state-of-the-art analysis and identifies factors that hinder efficient public administration in the field of environmental protection. This analysis allowed the author to define and form the following groups of problematic aspects in the study area: long-term absence of a national strategy for sustainable development; the problem with unified terminology usage; the imperfection of current legislation; adaptation of the national system of administration to the European basic principles; the problem with decentralization of power. The international standards and European basic principles of public administration in the field of environmental protection are highlighted.

Key words: public administration, environmental protection, sustainable development, legal uncertainty, system of administration, decentralization of power, European criteria.