

*Єфімов Юрій Вікторович,
аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
ORCID 0000-0003-2848-5583*

УДК 351.777:504.06

doi 10.34213/db.20.01.16

ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Проаналізовано моделі та теорії побудови процесу формування екологічної політики, а також заходи щодо їх реалізації на державному рівні. Теоретично обґрунтовано етапи формування екологічної політики в сучасних умовах. Акцентовано увагу на необхідності при формуванні екологічної політики проведення аналізу соціальних, економічних та екологічних ризиків у тісному взаємозв'язку.

Ключові слова: проблеми екології; екологічна політика; процес формування екологічної політики; екологічні ризики; державне управління.

Постановка проблеми. Державна екологічна політика формує вид наукових досліджень, темп і характер багатьох науково-технічних розробок у суміжних сферах. Урядова політика також впливає на розробку та використання економічних та соціальних стимулів. Реалізація такої політики вкрай актуальна, оскільки екологічні загрози посилюються, а проблеми, пов'язані з ними, виходять за рамки суто екологічних, бо торкаються питань суспільних благ, які неможливо вирішити лише приватними діями. Різними державами накопичений доволі великий досвід в цих питаннях, але оскільки змін набувають самі проблеми, то мають бути вироблені адаптивні й гнучкі підходи до формування екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти процесу формування екологічної політики досліджували у своїх працях Ю. Боковикова, Н. Зіновчук, Н. Малиш, Д. Якушев та ін. Серед зарубіжних авторів слід відмітити наукові результати у сфері науки публічного управління та екологічного захисту Г. Вінтера, Л. Вольффа, О. Дубовик, М. Крафта, Л. Кремера, О. Саркісова, Р. Тобіна та ін. Проте в сучасних умовах глобалізації виникають актуальні проблеми, що вимагають вдосконалених підходів щодо визначення особливостей забезпечення розвитку країни засобами екологічної політики. Водночас у вітчизняній науковій літературі бракує комплексного підходу до формалізації процесу вироблення екологічної політики з

урахуванням специфіки сучасних підходів до державного управління.

Базуючись на сучасному стані наукового вивчення проблематики та практичної реалізації національної політики щодо екологічних питань, **метою статті** обрано обґрунтування етапів формування екологічної політики з урахуванням дії системи факторів впливу.

Виклад основного матеріалу. Коли уряди вирішили вжити заходів, розглянута та обрана політика може бути найкращим способом вирішення екологічної проблеми. Багато що залежить від наявної наукової інформації та від того, як розробники політики оцінюють ситуацію, включаючи передбачувану вартість дій та її вплив на суспільство. Екологічна політика має зробити велику справу у такому складному виборі. Серед найбільш центральних її факторів – ступінь стурбованості та залучення громадськості; діяльність основних екологічних, ділових та інших зацікавлених груп; переконання, ставлення та цінності державних службовців. У зв'язку з цим доцільно спрямувати дослідження на процес вироблення політики та загальні особливості уряду, що впливають на екологічні політики та ефективність державного управління.

Рішення щодо складових екологічної політики (наприклад, щодо питань хімічної безпеки) також можуть зосереджуватися на вузьких та високо технічних питаннях, зрозумілих лише тим, хто тісно пов'язаний із конкретною політикою чи програмою. Звісно, загальний характер розробки політики та етапи, через які рухається більшість екологічних політик, є більш зрозумілими.

Політологи використовують декілька різних моделей та теорій, які допомагають пояснити, як працює процес формування політики, та як це призводить до політики, на яку ми спираємось. Деякі, наприклад, теорія еліти, наголошують на ролі економічних чи керуючих еліт (наприклад, корпоративних лідерів), які можуть дотримуватися цінностей та уподобань щодо політик, які суттєво відрізняються від загальнонаціональних. Такі ідеї можуть допомогти пояснити успіх нафтових компаній, нафтопереробних заводів та комунальних підприємств у переговорах щодо зміни клімату, а також

вплив великих виробничих інтересів. Інші тісно пов'язані теорії, зокрема теорія груп, розглядають державну політику як продукт постійної боротьби між організованими групами інтересів, такими як бізнес та екологічні групи [3, с. 298–299]. Компроміси, досягнуті, наприклад, по політиці щодо пестицидів, можуть відображати баланс між уподобаннями сільськогосподарських хімічних компаній та екологічних груп, груп охорони здоров'я. Там, де теорія еліт підкреслює часті успіхи еліт, теорія груп припускає, що те, хто виграє, а хто програє залежить від того, наскільки добре організовані різні інтереси та наскільки ефективно вони наполягають на своїй справі. Багато компромісів, що внесені до законопроектів про зміну клімату в 2009 році у США, явно відображали наполегливі зусилля різних груп інтересів.

Третій вид, інституціональна теорія, підкреслює формальні та правові аспекти державних установ – наприклад, спосіб їх структурування чи організації, їхні юридичні повноваження та процедурні правила, яких вони дотримуються при прийнятті рішень. Серед них – наскільки дозволена участь громадськості чи зацікавлених сторін у прийнятті урядових рішень, наскільки насправді сприяють така участь та спільні форми прийняття рішень, та скільки повноважень надається державним урядам діяти самостійно за принципом децентралізації.

Нарешті, четверта точка зору, теорія раціонального вибору, значною мірою спирається на економіку. Вона передбачає, що люди, приймаючи рішення, намагаються максимізувати свій інтерес. Таким чином, вона прагне пояснити державну політику з точки зору дій окремих суб'єктів політики, мотивованих таким чином, незалежно від того, чи це виборці, лідери груп інтересів, законодавці чи посадові особи агентства. Наприклад, у дебатах щодо зміни клімату 2009 р., легко зрозуміти, що нафто- і газовидобувні компанії, вугільна промисловість та нафтопереробні компанії намагаються мінімізувати несприятливі економічні наслідки, які вплинуть на їхній бізнес. Так само зрозуміло, чому члени Конгресу зі штатів Середнього Заходу з важкою промисловістю будуть хитрувати з тим, щоб покласти додаткові витрати на ці

бізнеси, особливо під час сильної рецесії.

Кожен з цих видів є корисним для пояснення деяких аспектів екологічних політик та політики. Тобто кожен може визначити якийсь важливий елемент вироблення політики, наприклад, роль, яку можуть відігравати еліти, групи інтересів чи урядові правила та процедури. Кожен може допомогти також пояснити, чому вироблення політики в американській політичній системі часто є важким. Але жодна теорія чи модель сама по собі не є цілком задовільною, оскільки кожній, як правило, бракує інших важливих факторів. Проте, ще один підхід – процес політики або модель циклу політики – включає більшість цінних елементів кожного з цих підходів. Він також має виразні переваги чіткості та гнучкості. З цих причин у цьому розділі та решті книги широко використовуються модель політичного процесу.

Модель політичного процесу пропонує логічну послідовність діяльності, яка впливає на розвиток державної політики. Вона описує процес розробки політики та широкі відносини між суб'єктами політики на кожному етапі.

На основі узагальнення результатів дослідження □1, с. 187–189; 2, с. 292–294; 3, с. 124□ сформовано процес розробки екологічної політики, якій наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Процес розробки екологічної політики

<i>Етап процесу</i>	<i>Наслідки</i>	<i>Приклади вирішуваних проблем</i>
Постановка порядку денного	Сприйняття екологічних проблем, коригування того як вони розуміються та визначаються; отримують увагу в ЗМІ; обговорюються групами інтересів, широкою громадськістю та політиками	Проблеми з енергетикою набули великого значення у 2001 р., і знову в 2008 та 2009 рр. Проте політичні сили визначають їх по-різному, наголошуючи на необхідності збільшення енергозабезпечення, зменшення попиту шляхом збереження та ефективності або зміни субсидій на конкуруючі джерела
Формулювання політики	Розробка та проектування цілей політики та стратегій їх досягнення. Зазвичай передбачає використання екологічних наук, економіки та аналізу політики	Спроби розробити, наприклад, американську політику щодо глобальних змін клімату спалахнули через конфлікти щодо значення наукових даних та занепокоєння щодо економічних наслідків. Більше домовленостей існувало до 2009 р., коли це питання було на порядку денному конгресу

Узаконення (легітимація) політики	Обґрунтування та уповноваження дій уряду. Включає залучення до підтримки громадськості, груп інтересів та обраних посадових осіб	Затвердження поправок до законів про чисте повітря (починаючи з 1990 р.), включаючи нові положення щодо контролю кислотного дощу та посилених заходів щодо забруднення повітря у містах. Мав широку політичну
Впровадження політики	Забезпечення інституційних ресурсів для впровадження програм в рамках бюрократії	Виконання закону про види, що зникають, департаментом внутрішніх справ. Нестача бюджетних ресурсів та зміщення адміністративних пріоритетів знизили його ефективність
Оцінка політики та екологічної програми	Вимірювання та оцінка ефектів політики та програми, включаючи успіх чи невдачу	Закон про чисте повітря 1970 р. вважається успішним, оскільки якість повітря у містах значно покращилася. Багато політик були менш успішними
Зміна політики	Модифікація цілей та засобів політики у світлі нової інформації або змін політичного середовища	Регулювання пестицидів, в основному незмінне протягом десятиліть, було змінено прийняттям Закону про охорону якості харчових продуктів 1996 р.

Формулювання екологічної політики стосується розробки запропонованих напрямків дій для вирішення виявленої проблеми. Він часто передбачає використання наукових досліджень причин та наслідків екологічних проблем, включаючи прогнози майбутніх тенденцій, таких як зростання споживання енергії, приріст населення або очікуваний дефіцит води через зміни клімату. Як правило, формулювання включає аналіз цілей державної політики (наприклад, підвищення енергоефективності) та різних варіантів політики для їх досягнення (наприклад, регулювання або використання ринкових стимулів). Зазвичай така оцінка варіантів політики включає розгляд економічних, технічних, політичних, адміністративних, соціальних, етичних та інших питань.

Все частіше вчені підкреслюють важливість розробки політики у виборі курсу дій, який, ймовірно, буде успішним. Це означає ретельну оцінку характеристик цільових груп населення (тобто груп, на які спрямовані політичні дії, наприклад, виробників хімічних речовин, автомобільних компаній чи широкої громадськості), а також намагання з'ясувати, які інструменти чи механізми політики, ймовірно, спричинять передбачувану поведінку. Наприклад, якщо держава хотіла б заохотити енергозбереження серед громадськості, вона хотіла б знати, чи можна найкраще досягти цієї мети за допомогою державних освітніх кампаній або надання фінансових стимулів.

Багато учасників політики відіграють певну роль у формулюванні політики. Вони включають екологічні та бізнес-групи, фахівців аналітичних центрів, а також політиків та їх співробітників у законодавчих органах та органах виконавчої влади (президента, губернаторів, мерів та міських керівників).

Легітимація політики зазвичай визначається як надання юридичної сили рішенням, або санкціонування чи обґрунтування політичних дій, наприклад, шляхом голосування більшістю голосів у парламенті чи формального бюрократичного чи судового рішення. Вона також включає легітимність вжитих дій (тобто, чи вважається це належним здійсненням урядових повноважень) та широку прийнятність для певної публіки, а також те, наскільки громадськість розглядає урядові установи та політиків як законні та такі, що заслуговують на довіру. До речі, в США довіра громадськості та впевненість в уряді суттєво впали з 60-х років, що значно ускладнює завдання легітимації. Легітимність або прийнятність також може впливати з кількох інших умов. Запропоновані дії можуть розглядатися як такі, що відповідають конституційним або встановленим законом характеристикам, або вони вважаються сумісними з політичною культурою та цінностями держави і мають очевидну підтримку населення. Це також може бути затверджено шляхом відкритого та прозорого процесу прийняття рішень, коли відповідна громадськість та посадові особи з питань політики активно взаємодіють. Наприклад, вони можуть мати можливість детально обговорити питання та спробувати узгодити розбіжності в думках. Звичайно, завжди є ймовірність, що деякі законні інтереси (наприклад, бідні або групи меншин) можуть бути виключені з процесу прийняття рішень навмисно або тому, що їм не вистачає часу, досвіду, знань щодо можливостей, чи достатнього фінансування для участі. Крім того, на політичний процес сьогодні можуть сильно впливати добре організовані та ідеологічно мотивовані групи, які можуть легко більше поляризувати, ніж об'єднати електорат. І це є суто політичною проблемою.

Участь громадськості чи іноді опитування думок, що вказують на

погляди громадськості на ці проблеми, є важливою частиною вироблення політики і особливо важливою для етапу легітимації політики. Від національного до місцевого рівнів така участь часто означає, що екологічні групи інтересів та ті, хто проти них, намагаються виступати за громадськість або, принаймні, за своїх членів, у законодавчих та бюрократичних умовах. Такі дії можуть включати лобіювання прийняття нових законів або намагатися вплинути на їх виконання шляхом впливу на рішення таких органів, як ЕРА або Міністерство внутрішніх справ, державне агентство з охорони навколишнього природного середовища або місцеве агентство з планування землекористування □3, с. 91□.

На місцевому та регіональному рівнях участь громадськості може бути набагато більше прямою та масштабною: громадяни беруть участь у громадських засіданнях та слуханнях, засідають у робочих групах та групах планування та безпосередньо працюють з розробниками політики, щоб забезпечити, щоб рішення відображали їх інтереси □1, с. 209; 2, с. 294□.

Процес легітимації часто взаємопов'язаний з формулюванням пропозиції політики, і ми можемо бачити кілька циклів або циклів зворотного зв'язку з плином часу. По мірі обговорення та критики ідей щодо політики та офіційних пропозицій вони можуть змінюватися. Деякі ідеї, наприклад, податок на викиди вуглецю, можуть розглядатися як неприйнятні та хоч би тимчасово відхилятися. Адміністративні пропозиції можуть жорстко критикуватися інтересами, що зачеплені, такі як вугільна промисловість та комунальні підприємства, а потім певним чином переробляються, щоб покращити політичну прийнятність пропозиції, наприклад, надаючи державам велику гнучкість у тому, як вони можуть відповідати вимогам плану.

Просте прийняття законодавства або прийняття регламенту на будь-якому рівні влади не є гарантією того, що відбулася легітимація політики. У деяких випадках, таких як закони держав про національну екологічну політику, законодавство може бути прийняте з недостатньо серйозним врахуванням можливих наслідків. Однак стурбованість витратами та іншими наслідками

екологічної політики була настільки великою, що така неувага є набагато рідше сьогодні; але все ще трапляється з нагоди □3, с. 156–157□.

Так само, як і недбало сформульовані екологічні політики (наприклад, з використанням неякісних даних, необґрунтованих припущень або сумнівних прогнозів), прийняті або змінені політики без достатньої легітимації несуть деякі важливі ризики. Вони можуть провалитися через технічно неправильні судження або неточні оцінки громадської прийнятності. Ризики невдач політики або неефективності подібного роду можуть бути зведені до мінімуму шляхом забезпечення участі всіх ключових груп інтересів та громадян («зацікавлених сторін» в урядових звітах), можливостей для ретельного розгляду пропозицій щодо політики та підтримання політичної підзвітності осіб, які приймають рішення. Це, однак, нелегко зробити. Наприклад, якщо не впоратись із цим, залучення зацікавлених сторін може посилити розбіжності щодо політик та політичні, й негативно вплинути на реалізацію політики □3, с. 300□.

Впровадження політики стосується діяльності, спрямованої на реалізацію програм. До них належить тлумачення статутної мови; організація бюрократичних офісів та зусиль; забезпечення достатніми ресурсами (наприклад, гроші, персонал та експертиза); та деталі адміністрації, такі як надання пільг, виконання екологічних норм та контроль за дотриманням. Ці заходи проводяться на всіх рівнях: державному та місцевому, а також на міжнародному рівні.

Однак реалізація мало коли є автоматичною і включає більш ніж просто низку технічних та юридичних рішень бюрократичних чиновників. На неї глибоко впливають політичні судження щодо встановлених законом зобов'язань, пріоритетів дій, забезпечення ресурсами та підбору інструментів реалізації, таких як накладення пені та інших штрафних санкцій

Окремо слід виділити питання оцінки політики та екологічної програми. Після впровадження аналітики та розробники політики повинні запитати, чи працюють екологічні політики та програми добре, чи ні. Зазвичай це означає,

наскільки вони досягають своїх цілей і завдань. Політику також можна судити за іншими стандартами, такими як ступінь участі громадськості, справедливість або безсторонність у заходах з охорони навколишнього середовища, або ефективність використання ресурсів. Витрати та наслідки екологічної політики створюють нові вимоги до кращої оцінки того, наскільки добре працює політика та чи можуть альтернативні підходи працювати краще □2, с. 304□.

Екологічну політику можна оцінювати декількома різними способами, але найпоширенішим є питання, чи дає вона очікувані результати. Наприклад, чи призводить закон про чисте повітря до чистішого повітря? Чи рятує законодавство про зникаючі види ті види, яким загрожує небезпека зникнення, та природні середовища? Оцінки можуть бути суворими спробами вимірювання та аналізу конкретних результатів програми та інших наслідків. Як і у випадку з іншими державними політиками, однак, вони також можуть бути набагато менш систематичними оцінками комітетів, органів внутрішніх перевірок агентств чи груп інтересів щодо навколишнього середовища та промисловості □1, с. 237; 3, с. 318□.

Останній етап циклу – це зміна політики. Зокрема, якщо результати публічної політики не є задовільними, вони можуть бути переглянуті, з намаганнями зробити їх більш успішними, або вони можуть бути припинені або скасовані. Перегляд може включати встановлення нових цілей екологічної політики, надання різних повноважень агентству, витрачання більших коштів на програму, використання нових підходів (наприклад, ринкові стимули чи розкриття інформації) або встановлення нових пріоритетів для впровадження. Припинення, як таке, є рідкісною формою зміни політики, але екологи та багато інших запропонували вжити саме цієї дії для певної політики щодо природних ресурсів, яку вони вважають марною та шкідливою для навколишнього середовища. Приклади включають деякі західні політики щодо використання земель та води, сільськогосподарські субсидії, які в основному надходять до заможних фермерів, і тривалі субсидії на видобуток нафти навіть за умови рекордної вигоди нафтових компаній. Зрозуміло, таку політику суворо

захищають політично потужні округи, які отримують користь від їх продовження. Сюди входять скотарі, фермери, лісоруби. До того ж багато бізнес-організацій стверджували, що деякі політики охорони навколишнього середовища приносять більше шкоди, ніж користі, і їх слід припинити.

Висновки. Як слід зрозуміти, загальний політичний процес також є дуже динамічним. Це може сильно змінитися з часом, коли конкретні суб'єкти політики приходять та йдуть, нові дані та аргументи висувуються, проблеми визначаються та переосмислюються, а також висувуються та розглядаються нові політичні рішення, такі як ринкові стимули та громадська освіта. Хоча етапи екологічної політики аналітично розрізнені та логічно організовані, ця послідовність дій у процесі політики може дотримуватися іншого порядку, етапи можуть перетинатися один з одним, а дії можуть відбуватися у більш ніж одній інституційній обстановці, наприклад, на державному рівні. Це має бути хорошою новиною як для екологічних активістів, так і для їхніх опонентів. Процес розробки політики ніколи насправді не закінчується, він має будуватись на принципах гнучкості та адаптивності. Поразка в одному місці чи один раз може означати, що битва ведеться знову або переходить в інше місце, наприклад, адміністративно-територіальні одиниці чи навіть місцеві органи влади.

Список використаних джерел

1. Anderson, James E. Public Policymaking: An Introduction, 8th edn. Stamford, CT : Cengage Learning, 2015. 260 p.
2. Hempel L. C. Climate Policy on the Installment Plan. Washington, DC: CQ Press. 2006. P. 288–310.
3. Kraft M. E. Environmental policy and politics. New York : Routledge, University of Wisconsin-Green Bay, 2018. 350 p.

References

1. Anderson, James E. (2015). Public Policymaking: An Introduction. 8th edn. Stamford, CT: Cengage Learning.
2. Hempel, L.C. (2006). Climate Policy on the Installment Plan. DC: CQ Press, Washington, 288–310.
3. Kraft, M.E. (2018). Environmental policy and politics. New York: Routledge, University of Wisconsin-Green Bay.

Yefimov Yu.,

*Postgraduate student of Political Science and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-2848-5583*

FORMATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN MODERN CONDITIONS

The implementation of environmental policy is extremely important, as environmental threats are increasing, and the problems associated with them go beyond purely environmental, because they affect issues of public goods, which can not be solved only by private action. Different countries have accumulated considerable experience in these issues, but as the problems themselves change, adaptive and flexible approaches to environmental policy-making must be developed. Models and theories of construction of the process of environmental policy formation, as well as measures for their implementation at the national level are analyzed.

The stages of formation of ecological policy in modern conditions are theoretically substantiated. These include the following: 1) setting the agenda (determining the range of issues and discussion by groups of influence); 2) formulation of environmental policy; 3) legalization (legitimization) of policy; 4) policy implementation; 5) evaluation of the policy and environmental programs; 6) change of environmental policy. At each stage the actual ecological problems and consequences of realization are allocated.

Emphasis is made on the need of analysis of social, economic and environmental risks in their connection for the formation of environmental policy. The issue of compromise between economic development, change of political forces and environmental security is considered. It is proved that the general political process is very dynamic. Conditions can change dramatically as new data and arguments emerge, environmental issues are rethought, and new policy solutions, such as market incentives and public education, are put forward and considered. Although the stages of environmental policy are analytically distinct and logically organized, this sequence of actions in the policy process may follow a different order, the stages may intersect, and actions may take place in more than one institutional setting, demonstrating flexibility and adaptability.

Keywords: ecological policy; ecological issues; process of formation of ecological policy; ecological risks; public administration.

Надійшла до редколегії 27.05.2020 р.