

І. А. Кононенко, кандидат педагогічних наук,
докторант Навчально-наукового інституту публічного
управління та державної служби Київського
національного університету імені Тараса Шевченка

ГРОМАДСЬКЕ ЕКОЛОГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджено практичні аспекти громадянського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності країни. Наголошено на необхідності підвищення рівня якості системи публічного управління та активності населення у прийнятті рішень, що стосуються природоохоронної діяльності. Доведено необхідність пошуку шляхів розв'язання актуальних екологічних проблем на локальному рівні через використання сучасних управлінських інструментів. Підкреслено, що: суспільство починає усвідомлювати важливість охорони навколишнього середовища та необхідність залучення до цього процесу численних механізмів; захист довкілля вимагає скоординованої та узгодженої діяльності представників влади, політиків, бізнес-структур, громадськості та кожного громадянина. З'ясовано, що природоохоронна діяльність розглядається за певними напрямками (діяльність як безперервна поточна активність та робота, що направлені на збереження та поліпшення довкілля; природоохоронні заходи). Визначені сутність, роль та місце громадського екологічного управління у складі системи екологічного управління. Проаналізовано окремі аспекти законодавства України щодо природоохоронної діяльності. Зауважено, що сьогодні громадськість на умовах партнерства з публічною владою починає поліпшувати якість управлінських рішень з охорони довкілля. Встановлено, що одним із ключових завдань об'єднаних територіальних громад є: забезпечення реалізації екологічної політики України та екологічних прав громадян. Наведено основні завдання у напрямку удосконалення та розвитку системи природоохоронного управління. Розкрито структуру системи державного нагляду у сфері охорони довкілля. Наведено позитивні та негативні аспекти у сфері природоохоронної діяльності на різних рівнях публічного управління. Зазначено про незадовільний розвиток екологічної культури в суспільстві.

Ключові слова: екологічне управління, природоохоронна діяльність, публічне управління, екологічні проблеми.

I. A. Kononenko. Public ecological management in the system of environmental activity

The article examines the practical aspects of Civil Environmental Management in the system of environmental protection activities of the country. The need to improve the quality of the public management system and the activity of the population in making decisions related to environmental protection activities is noted. The necessity of finding ways to solve current environmental problems at the local level through the use of modern management tools is proved. It has been emphasized that: society is beginning to realize the importance of environmental protection and the need to involve numerous mechanisms in this process; Environmental Protection requires coordinated and coordinated activities of government representatives, politicians, business structures, the public, and every citizen. It is found out that environmental protection activities are considered in certain areas (activities as continuous current activities and work aimed at preserving and improving the Environment; Environmental Protection Measures). The essence, role, and place of Public Environmental Management as part of the Environmental Management System are determined. Certain aspects of the legislation of Ukraine on environmental protection activities are analyzed. It was noted that today the public, on the terms of partnership with public authorities, is beginning to improve the quality of management decisions on Environmental Protection. It was established that one of the main tasks of the united territorial communities is to ensure the implementation of the environmental policy of Ukraine and the environmental rights of citizens. The main tasks in the direction of improving and developing the Environmental Management System are presented. The structure of the system of state supervision in the field of Environmental Protection is revealed. Positive and negative aspects in the field of environmental protection activities at various levels of Public Management are presented. It is noted about the unsatisfactory development of ecological culture in society.

Key words: ecological management, nature protection activity, public management, ecological problems.

Постановка проблеми в загальному вигляді. На шляху досягнення цілей сталого розвитку необхідним є обов'язкове врахування не лише глобальних орієнтирів, а й суспільної думки щодо бачення майбутнього. Зазначене залежить від рівня якості системи публічного управління. Отже, посилення активності участі населення у прийнятті рішень, що стосуються природоохоронної діяльності, спільна відповідальність за них, належний громадський контроль – базові умови екологічного розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У мережі Інтернет можна знайти достатньо інформації, яка стосується екологічних питань світового й національного масштабів та має як науковий, так і просвітницький характер. Постійно публікуються плани та звіти щодо реалізації екологічної політики в країні, співпраці з міжнародними організаціями тощо. Проблема охорони навколишнього природного середовища знайшла своє відображення у працях таких учених, як В. Аверченко, В. Бакуменка, А. Гетьмана, В. Крисаченка, В. Лоза, М. Хилька та інших,

що переважно стосуються правових аспектів екологічної політики. Однак питання щодо активації участі громадськості у процесах природоохоронної діяльності досі залишаються недостатньо розкритими.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Наявні дослідження засвідчують і той факт, що громади здатні ефективніше (ніж держава чи приватний сектор) управляти природними ресурсами. За такого підходу актуалізуються питання пошуку шляхів вирішення актуальних екологічних проблем на локальному рівні. Унаслідок зазначеного, сучасна модель громадського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності є такою, що вимагає розширення практики використання сучасних інструментів, які здатні посилити ефективність вирішення проблемних питань екологічного розвитку.

Мета статті – проаналізувати наявну ситуацію щодо громадського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності та визначити негативні аспекти, що перешкоджають якісному її здійсненню.

Виклад основного матеріалу. Сучасне суспільство вже починає усвідомлювати важливість охорони навколишнього середовища та необхідність залучення до цього процесу численних механізмів. Регулювання впливу виробничо-господарської діяльності людей на довкілля неможливе без здійснення процесу управління охороною навколишнього середовища, яке виділилось із загальної структури управління.

Безперечним є той факт, що захист довкілля вимагає скоординованої та узгодженої діяльності представників влади, політиків, бізнес-структур, громадськості та кожного громадянина. В умовах залучення такого широкого кола суб'єктів, сфера інтересів яких різниться, визначальна роль щодо гармонізації їх взаємодії відводиться саме державі, а отже, державне управління природоохоронною діяльністю є головним. Національна система екологічного управління (система державного екологічного управління є її складовою) функціонує згідно з чинним законодавством України та покликана реалізувати державну екологічну політику й забезпечувати гармонізацію суспільно-природних відносин.

Водночас природоохоронну діяльність можна представити як дії, що спрямовані на «гармонійне єднання навколишнього середовища, суспільства та стійкого розвитку, ефективне використання і відновлення природних ресурсів, попередження зміни клімату, збереження біорізноманіття та якісного середовища існування людини» [1].

Сьогодні науковці [2] розглядають природоохоронну діяльність за певними напрямками: 1) діяльність як безперервна поточна активність та робота, що направлені на збереження та поліпшення довкілля; 2) природоохоронні заходи (науково обґрунтована планова діяльність органів держав, державних, кооперативних, громадських підприємств, установ, що проводиться з метою запобігання і усунення шкідливих наслідків рекреаційної та господарської діяльності людини й відтворення природних ресурсів). Отже, управління охороною навколишнього середовища вимагає забезпечення цілеспрямованої та узгодженої діяльності всіх суб'єктів на всіх управлінських рівнях. А. Гетьман [3] функції управління у сфері охорони природного середовища поділяє на: організаційні (просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природноресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування); попереджувально-охоронні (екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування); стабілізаційні (інформування про стан довкілля; нормування; екологічне ліцензування) групи.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. У ст. 6 зазначено про те, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проєктів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проєктів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм [4].

Відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» органи місцевого самоврядування є суб'єктами оцінки впливу на довкілля при провадженні планованої діяльності, під якою розуміється планована господарська діяльність, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище. В Україні також діє Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5], введений у дію з 01 січня 2020 року, базується на Угоді про асоціацію між Україною та ЄС і цілях сталого розвитку ООН.

Отже, громадське екологічне управління є складовою системи екологічного управління. У зв'язку з реформацийними змінами в нашій державі громадське екологічне управління набуває поширення, що сприяє поступовому підвищенню екологічної активності та свідомості населення. Відповідно до законодавства України громадяни можуть впливати на формування екологічної політики як безпосередньо, так і опосередковано. Найбільший інтерес у такому випадку становлять можливості міжсекторальної співпраці між органами влади, представниками бізнесу і громадськістю [6]. Отже, сьогодні громадськість на умовах партнерства з публічною владою починає поліпшувати якість управлінських рішень з охорони довкілля, але зазначене відбувається повільними темпами.

В Україні вже відбувся процес ліквідації Держекоінспекції та створення Державної служби охорони довкілля й системи державного моніторингу довкілля відповідно до вимог європейських стандартів (рис. 1). Сучасна концепція реформи державного нагляду ґрунтується на принципі «забруднювач платить» (підприємства, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди зворотних вод та утворюють у процесі експлуатації відходи, мають нести відповідальність за негативний вплив на довкілля та здоров'я людей).



Рис. 1. Структура системи державного нагляду у сфері охорони довкілля

Джерело: побудовано авторкою за даними [7]

У квітні 2021 року було затверджено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, що містить широкий перелік заходів, строки та індикатори їх виконання [8]. Водночас донести необхідність створення відповідних умов щодо забезпечення природоохоронної діяльності варто не лише до бізнесу чи влади, а й до звичайних громадян, оскільки актуальності не втрачають як щоденні питання (захист тварин, спалювання листя та сміття, сортування сміття тощо), так і глобальні проблеми (забруднення річок, повітря, ґрунтів). На сьогодні статистичні дані актуалізують пошук шляхів удосконалення природоохоронної діяльності: 1) у середньому кожен українець щороку викидає від 200 до 300 кг побутового сміття; 2) в Україні переробляється лише 5 % сміття (шведи – 99 %, німці, швейцарці та австрійці – по 97 %, японці – 90 %); 3) на території України функціонує лише один сучасний комплекс з перероблення сміття (Рівненський сміттєпереробний завод), який відповідає встановленим екологічним нормам тощо [9]. У 2021 році на сайті аналітичного порталу «Слово і діло» було оприлюднено узагальнену інформацію щодо будівництва сміттєпереробних заводів у різних регіонах: 1) у Львові міським головою з 2016 року наголошувалось на будівництві сміттєпереробного заводу (спочатку до 2019 року, потім до 2020-го, останній термін – 2023 р.). Результат – будівництво вже розпочалося; 2) до 2022 року повинен був з’явитися сміттєпереробний завод у Хмельницькому, однак досі будівництво не розпочалося; 3) у Києві міським головою, ще у 2018 році планувалося побудувати сміттєпереробний завод за

два-три роки (проект не розпочався досі через відсутність інвестора); 4) не раніше 2025 року має з'явитися сміттєпереробний завод біля Полтави; 5) у Сумах наприкінці 2019 року заявили про наміри побудувати завод та виділили під будівництво земельну ділянку; 6) у Вінниці підписали меморандум з інвестором (2019 рік). У 2020-му році передпроектні пропозиції для заводу майже завершилися; 7) у Дніпрі ведеться пошук інвестора для будівництва заводу; 8) у Житомирі компанія-інвестор вже отримала дозвіл на будівництво, ввести завод в експлуатацію розраховують у 2022 році [10].

Отже, компонент охорони довкілля в системі стратегічного розвитку ОТГ ґрунтується на дослідженні природних ресурсів і потреб громади з подальшим визначенням етапності кроків впровадження заходів з природоохоронної діяльності. Попри великий перелік позитивних зрушень у сфері природоохоронної діяльності науковці та практики продовжують наголошувати на низькій активності громадян у процесі обговорення проектів, які стосуються охорони навколишнього середовища, що містяться на сайтах державних органів влади. Навіть за умов участі в публічному обговоренні проблемних питань, майже відсутні результати такого обговорення [11]. Зауважимо, що така проблема породжена незадовільним розвитком екологічної культури в суспільстві.

Висновки. Негативні аспекти природоохоронної діяльності, що пов'язуються з незадовільним рівнем громадського екологічного управління в цій системі в сучасній Україні стосуються не лише бізнес-структур чи органів влади, а й кожного громадянина нашої держави. Позитивні зрушення щодо охорони навколишнього середовища на різних рівнях (державному, місцевому, на рівні підприємств) широко окреслені в мережі Інтернет. Однак відсутність усвідомлення більшістю громадян наявних проблем нівелює позитивні кроки в цьому питанні. Тобто формування екосвідомості серед населення, що є однією з умов сталого розвитку та давню виступає нормою в країнах ЄС, ще потребує доопрацювання на рівні громадського екологічного управління.

Список використаних джерел:

1. Самойленко Н. М., Райко Д. В., Аверченко В. І. Організація та управління в природоохоронній діяльності : навч. посіб. Харків : НТУ «ХПІ», Видавництво «Лідер», 2018. 174 с.
2. Жарова Л.В. Природоохоронна діяльність: питання теорії та методології впровадження. *Продуктивні сили України*. 2009. № 1. С. 73-82
3. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Екологічне право й охорона природи*. 2014. С. 119-128.
4. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
6. Ємець Л.О. Роль та місце інститутів громадського суспільства у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 23-29. URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/53/44>
7. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Офіційний портал. На порядку денному спільного засідання громадських рад при Мінприроди та Держекоінспекції – реформа системи державного нагляду у сфері охорони довкілля. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32456.html>
8. Про затвердження національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 № 443-р
9. Аналітичний портал «Слово і діло». Скільки сміття залишається в Україні та що з ним відбувається. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/05/29/infografika/suspilstvo/skilyky-smitty-a-zalyshaye-ukrayina-ta-nym-vidbuvayetsya>
10. Аналітичний портал «Слово і діло». Сміттєпереробні заводи в Україні: коли і де мають з'явитися. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/26/infografika/suspilstvo/smittyepererobni-zavody-ukrayini-koly-mayut-zyavutysya>
11. Михайловська О.В., Татарчук М.С. Екологічна складова розвитку територіальних громад. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 2. С. 11-15

References:

1. Samoilenko N. M., Raiko D. V., Averenchenko V. I. (2018), *Orhanizatsiia ta upravlinnia v pryrodookhoronni diialnosti* [Organization and management in environmental protection]: navch. posib. Kharkiv : NTU «KhPI», Vydavnytstvo «Lider». 174 s. [Ukraine]
2. Zharova L.V. (2009), *Pryrodookhoronna diialnist: pytannia teorii ta metodolohii vprovadzhennia* [Environmental protection: issues of implementation theory and methodology], *Produktyvni syly Ukrainy*. № 1. S.73-82 [Ukraine]
3. Hetman A.P. (2014), *Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha* [Organizational and legal mechanism of environmental protection], *Ekolohichne pravo y okhorona pryrody*. S.119-128. [Ukraine]
4. VRU, Law of Ukraine (1991), *Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha* [Law of Ukraine «On environmental protection»], dated 25.06.1991 № 1264-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [Ukraine]

5. VRU, Law of Ukraine (2019) *Pro Osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi 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»]. dated 28.02.2019 № 2697-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [Ukraine]

6. Yemets, L. O. (2017), *Rol ta mistse instytutiv hromadskoho suspilstva u sferi zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky derzhavy* [The Role and Place of Civil Society Institutions in the Sphere of Ensuring the Country's Environmental Security], *Law and Safety*, 65(2), p. 23-29. URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/53> [Ukraine]

7. *Ministerstvo zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy (2018), Na poriadku dennomu spilnoho zasidannia hromadskykh rad pry Minpryrody ta Derzhkoinspetsii – reforma systemy derzhavnoho nahliadu u sferi okhorony dovkillia* [On the agenda of the joint meeting of public councils under the Ministry of Environment and the State Coinspection is the reform of the system of state supervision in the field of environmental protection]. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32456.html> [Ukraine]

8. KМУ (2021), *Pro zatverdzhennia natsionalnoho planu dii z okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha na period do 2025 roku* [On approval of the national action plan for environmental protection until 2025], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 21.04.2021 № 443-r [Ukraine]

9. Analitychnyi portal «Slovo i dilo» (2017), *Skilky smittia zalyshaietsia v Ukraini ta shcho z nym vidbuvaietsia* [How much garbage remains in Ukraine and what is happening to it]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/05/29/infografika/suspilstvo/skilky-smittya-zalyshaye-ukrayina-ta-nym-vidbuvayetsya> [Ukraine]

10. Analitychnyi portal «Slovo i dilo» (2021), *Smittiepererobni zavody v Ukraini: koly i de maiut z'avytysia* [Garbage processing plants in Ukraine: when and where they should appear]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/26/infografika/suspilstvo/smittiepererobni-zavody-ukrayini-koly-mayut-zyavytysya> [Ukraine]

11. Mykhailovska O.V., Tatarchuk M.S. (2021), *Ekolohichna skladova rozvytku terytorialnykh hromad*. [Ecological component of development of territorial communities], *Dniprovskiyi naukovyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykhologii, prava*. 2021. № 2. S. 11-15 [Ukraine]