

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 351

*Є. Г. Карташов,
доктор наук з державного управління, Академія Муниципального управління*

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

*E. G. Kartashov,
Doctor of Public Administration, the Academy of Municipal Management*

MECHANISMS OF REGIONAL ENVIRONMENTAL DEMOCRACY

Узагальнено досвід країн-членів Ради Європи у сфері природоохоронної діяльності на регіональному рівні. Проведено аналіз таких механізмів розвитку екологічної демократії, як: організаційний – об'єднання ініціатив, механізмів, фондів, науково-дослідницьких програм й існуючої інформації для збереження і покращення природного та ландшафтного розмаїття; забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; адміністративний – інтегрована функціональна і довгострокова концепція регіонального планування, що є не комплексом норм, які регулюють планування, а, швидше, визначають права людини в контексті облаштування територій з урахуванням обмежень і можливостей регіонів, де вони проживають.

Доведено, що сьогодні при кожному регіональному державному управлінні створені Громадські ради, що спонукає органи влади все частіше вступати у партнерські відносини з органами місцевого самоврядування, приватним сектором і неурядовими організаціями. Визнання рівноправності держави, бізнесу та громадськості у вирішенні екологічних питань породжує нову стратегію суспільного діалогу, в якому всі ці три учасники мають однакові права та обов'язки щодо захисту навколишнього середовища. Концепція корпоративної соціальної відповідальності, що набуває стрімкого поширення в Україні з 2006 року, зміщує акценти з виключно економічних завдань підприємництва на соціально-економічні та екологічні. Суспільний діалог стає основою розвитку демократії.

The experience of the Council of Europe in the field of environmental protection at the regional level. The analysis of the mechanisms of environmental democracy as: organizational - union initiatives, mechanisms, funds, scientific research programs and

existing information for the conservation and enhancement of the natural and landscape diversity; access to environmental information and public participation in decision-making on matters relating to the environment; Administrative - integrated functional and long-term regional planning concept, which is not a set of rules that govern the planning, but rather define human rights in the context of resettlement areas subject to the limitations and possibilities of the regions where they live.

Proved that today every regional state administration created the Public Council, prompting authorities are increasingly entering into partnerships with local governments, the private sector and NGOs. Recognition of the equality of states, businesses and the public in addressing environmental issues gives rise to a new strategy of social dialogue, in which all three members have equal rights and responsibilities for environmental protection. The concept of corporate social responsibility, which becomes rapidly spreading in Ukraine in 2006, shifting the emphasis from purely economic problems of entrepreneurship in the socio-economic and environmental. Social dialogue is the basis of democracy.

Ключові слова: *сфера природоохоронної діяльності, регіональний рівень, механізми розвитку екологічної демократії, соціально-економічні та екологічні завдання підприємництва.*

Keywords: *the scope of environmental protection, regional level, mechanisms of environmental democracy, socio-economic and environmental challenges of entrepreneurship.*

Вступ

Починаючи з 70-х рр. XX ст. західні вчені стали приділяти значну увагу дослідженню нових тенденцій в публічному управлінні, питанням сутності врядування в демократичних державах, його характеристикам, принципам, особливостям. Походження терміну «демократичне врядування» багатьма науковцями пов'язується з активізацією глобалізаційних процесів, в ході яких держава втрачає статус єдиного суб'єкта реалізації регіональної політики – за право відігравати роль основної сили управління суспільним розвитком одночасно з державою змагаються органи місцевої влади, приватні структури (бізнес) та неурядові організації (громадськість). Нова (демократична) парадигма державно управлінської системи формується на основі суб'єкт-суб'єктної людської взаємодії. В основу нової парадигми покладено модель державно управлінської системи «людина-суспільство-держава».

Проблематика «демократичного врядування» вирішується також на рівні ООН. Так, в завданнях Програми розвитку ООН особлива увага приділяється створенню інститутів та механізмів, здатних забезпечити більш дієве реагування на потреби простих громадян.

Джерелами теорії демократичного врядування багато в чому були концепція «нового державного менеджменту» та, особливо, теорія «суспільно-політичних мереж», яка виходить із моделі управління публічними справами, що відкриває адміністративні структури не лише перед асоціаціями приватного бізнесу, а й для акторів громадськості в цілому. Зазначені концепції поєднують проблеми досягнення консенсусу, формування процедур аргументованої взаємодії зацікавлених сторін, виробничого партнерства, діалогу спільноти, інформованості громадян, способів їх консультування тощо, що дає змогу, в кінцевому підсумку, створити нове інституційне середовище, засноване на взаємопорозумінні, соціальній інтеграції, комунікативній культурі.

Результати

На сьогодні поки ще не склалося загальноприйнятого трактування поняття «демократичне врядування». Саме поняття «врядування» вже наповнене демократичним змістом, яке знайшло свій вираз у різних визначеннях – «демократичне врядування», «нове врядування», «мережне врядування», «добре врядування» тощо. Отже, демократичне врядування – це більш широка, ніж адміністрування, категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість). На теоретичному рівні «демократичне врядування» виступає як середовище співпраці багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. На практиці «демократичне врядування» визначається як сума безпосередніх взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами регіону.

Таким чином, провідна тема нового способу управління – «демократичного врядування» – співробітництво на партнерських засадах між державним і недержавним секторами. Від бюрократично-адміністративних, ринкових та мережевих моделей управління «врядування» відрізняється колективною залученістю всіх акторів до процесу

прийняття державноуправлінських рішень та досягнення колективних цілей.

Демократична парадигма публічного управління в умовах сучасної України має проявити свій потенціал, насамперед, на регіональному рівні. Тобто йдеться про втілення у систему регіонального управління принципу суб'єкт-суб'єктних відносин, коли громадяни, їх об'єднання виступають в ролі не об'єкта управління, а рівноправною стороною управлінських відносин.

Незважаючи на сталий науковий інтерес до проблем демократизації регіонального рівня управління в сфері охорони навколишнього середовища, реальна практика управлінської діяльності має низку вад, зокрема недостатньо потужно використовується потенціал процесів екологічної демократії, що є результатом суспільного діалогу державних органів управління та екологічних громадських організацій.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає компетенцію органів виконавчої влади у сфері навколишнього природного середовища. Зокрема, стаття 19 – Компетенція виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад у галузі охорони навколишнього природного середовища – проголошує, що виконавчі та розпорядчі органи місцевих Рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції: а) здійснюють реалізацію рішень відповідних Рад; б) координують діяльність місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій, розташованих на території місцевої Ради незалежно від форм власності та підпорядкування; в) організують розробку місцевих екологічних програм; г) визначають в установленому порядку нормативи збору і розміри відшкодувань за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів; д) затверджують за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органа виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами території цієї Ради, та ліміти на утворення і розміщення відходів; е) організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території; є) формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів; ж) погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; з) забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваність населення; и) організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян; і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення [1].

Командно-адміністративні методи традиційно виступають інструментом поліпшення стану навколишнього природного середовища, але, оскільки асигнування на природоохоронні цілі в більшості випадків направляються, скоріше, на мінімізацію негативних наслідків забруднення, нагромадження відходів або зараження, ніж на попередження їх виникнення, то заходи щодо забезпечення дотримання екологічних нормативів найчастіше супроводжуються лише витратами без отримання зисків. Норми, що регулюють здійснення інвестицій в інфраструктуру, виступають особливо потужним чинником попиту на екологобезпечні товари та послуги, оскільки на сьогодні в країнах з перехідною економікою інвестиції є одним з основних джерел попиту на екологічні послуги.

Як показує практика, при здійсненні екологічної політики на рівні регіону слід більше уваги приділяти демократичним напрямкам. Це відображає «Концепція державної регіональної політики» [2], яка визначає основні завдання державної регіональної політики з поліпшення соціально-економічного стану в країні, та, відповідно, зростання життєвого рівня населення на основі: розвитку місцевої демократії, підвищення самостійності і відповідальності територіальних громад та їх асоціацій у вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку територіальних громад та регіонів; забезпечення реального впливу громад та їх асоціацій на процес формування і здійснення загальнонаціональної державної політики; повного й ефективного використання економічного та інтелектуального потенціалу територіальних громад і регіонів; активного залучення громадян до безпосередньої участі в управлінні як загальнодержавними, так і місцевими та регіональними справами.

Недоліком сучасної системи державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні є те, що в даний момент в Україні існує територіальна невідповідність між адміністративними одиницями і природними системами як об'єктами управління. Сучасна державна система управління природоохоронною діяльністю занадто централізована і відомча. Це призводить до зниження ефективності управління на регіональному рівні, зокрема, в напрямку планування і використання інвестицій природоохоронного призначення, а також не дає можливості повністю враховувати територіальні інтереси в створенні екобезпечного навколишнього природного середовища.

Отже, виникає необхідність у виділенні регіонального рівня управління природоохоронними заходами і введення поняття регіонального екологічного менеджменту, який має охоплювати як регіональний, так і місцевий рівні територіального розподілу суспільних інтересів в галузі охорони природи. Розробка системи екологічного менеджменту як більш прогресивної моделі організації управління природокористуванням була відповіддю на суспільний запит в умовах ринкових трансформацій та реструктуризації економіки.

Домінантою нової регіональної політики в умовах суспільно-економічної кризи має стати сталий розвиток. Тож і завданням сучасної державної регіональної політики в Україні має бути створення умов для залучення додаткових ресурсів розвитку регіонів. Особливого значення в сучасний період набуває демократизація управління. Показником демократизації управління на регіональному рівні є співробітництво місцевих органів виконавчої влади з громадськістю, з неурядовими екологічними організаціями. Форми такої роботи знайомі місцевим органам влади.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює таке поняття, як «громадський контроль». Стаття 36 Закону – Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища – твердить: «Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища згідно з Положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів» [1].

Громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища виконують такі функції: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності із запобігання екологічних правопорушень; органи громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища можуть здійснювати й інші функції відповідно до законодавства України [1].

Громадські екологічні рухи та їхні організаційні структури нині концентрують свої зусилля як на переході від окремих дій у сфері вирішення нагальних екологічних проблем до організації колективної діяльності і широкомасштабного залучення населення до підготовки та проведення різноманітних еколого спрямованих заходів, так і розроблення законодавчих актів, нормативних документів, здійснення екологічної експертизи проектів тощо. Водночас дедалі більш помітною та соціально значущою стає їх роль у поліпшенні інформування населення щодо екологічної ситуації, а також перспектив та пріоритетних завдань у сфері природоохоронної діяльності, оздоровлення навколишнього середовища в екокризових районах.

Розвиток екологічної демократії в Україні пов'язаний з виконанням основних положень Оргуської Конвенції. На теперішній час при кожному регіональному Держуправлінні створені Громадські ради до складу яких входять організації області природоохоронного спрямування. Основними напрямками роботи Громадських рад є: координація дій громадських об'єднань, вирішення проблемних питань щодо стану довкілля, проведення громадських експертиз, екологічної освіти. Одним із пріоритетних напрямків роботи Держуправління є залучення громадськості до розв'язання екологічних проблем на території Одеської області. Основними завданнями регіональних Громадських рад є організація та проведення активної роботи громадських об'єднань, залучення молоді та нових районних громадських об'єднань, широке інформування населення щодо питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища.

Органи державного управління через посередництво Оргуських центрів та Громадських рад набувають сталого досвіду співпраці з громадськістю у справі поширення екологічних знань та розвитку екологічної свідомості населення. Безпосередня участь мешканців регіону у процесах охорони навколишнього середовища буде тим активніша, чим глибше буде усвідомлена залежність кожного від стану екології в регіоні. Причому така залежність має бути досягнена не тільки на особистісному приватному рівні, але і на рівні виконання посадових функціональних обов'язків державного чи підприємницького характеру.

Між тим, зусилля громадських організацій на сучасному етапі розвитку екологічної демократії мають бути сконцентровані не тільки на пошуку порозуміння з державними структурами влади, але і з представниками бізнесових кіл безпосередньо, тобто без посередництва органів місцевого врядування чи державного адміністрування.

Сталий розвиток територій сьогодні розглядається як складний процес реалізації взаємопов'язаних завдань економічного та соціального гатунку. Власне соціальна складова, що в економіці виявляється як етика відношення до труду, етика розпорядження капіталом, етика соціального партнерства у розподілі праці, є визначальною для економічного поступу нашої держави. Сучасну державу з ринковими формами організації економіки слід розглядати як систему взаємовідносин між бізнесом, владними механізмами державного управління та громадським рухом. З таких позицій стане очевидним, що подальші трансформації суспільства залежатимуть від консолідованих дій всіх трьох елементів соціально-економічних відносин.

Оскільки бізнес сьогодні може бути визначений як складова сукупного соціального розвитку, як цілісна у своїх якісних характеристиках соціальна єдність, слід визнати відповідальність бізнесу за сталий розвиток суспільства. Таким чином, не тільки держава чи громадськість мають відповідати за стан якості життя суспільства, але і представники бізнесу, що використовують сукупні ресурси суспільства. Одним з таких ресурсів сталого розвитку є екологічна безпека.

Визнання рівноправності держави, бізнесу та громадськості у вирішенні екологічних питань породжує нову стратегію суспільного діалогу, в якому всі ці три учасники мають однакові права та обов'язки щодо захисту навколишнього середовища. Концепції корпоративної соціальної відповідальності (КСВ), що набувають стрімкого поширення в Україні з 2006 року, зміщують акценти з виключно економічних завдань підприємництва на соціально-економічні. Новий світогляд передбачає активну роль бізнесу не тільки у формуванні кількісних показників зростання добробуту суспільства, але і якісних, що приймає на себе бізнес як добровільний моральний обов'язок [3].

Суспільний діалог є основою розвитку демократії. Стратегія КСВ вносить певні корективи у актуальне розуміння демократії, зокрема і демократії у вирішенні екологічних питань. Екодемократія може розглядатися не тільки як запит громадськості до виробничих структур з вимогою виконання екологічних зобов'язань, але і як зворотній запит

бізнесу до громадськості з пропозиціями участі у загальних соціальних проєктах, що мають екологічну спрямованість. Соціальна відповідальність бізнесу передбачає самоусвідомлення бізнесовими структурами своєї провідної ролі у суспільних трансформаціях. Демократія, таким чином, має розумітися не як перманентний контроль громадських організацій щодо бізнесу, а як свідома спільна діяльність, в якій бізнес може набувати таких самих контролюючих функцій щодо рівня моральності соціального відношення до навколишнього середовища, які зазвичай асоціюються з державою чи громадськими рухами.

Висновки

Здійснення державної політики в галузі екології у такій ситуації набуває дещо іншого змісту. Державні органи управління стають однією з сторін діалогу, в якому беруть участь також громадські організації та бізнесові структури. Держава може створювати умови для бізнесу, що будуть сприяти активності у впровадженні програм захисту навколишнього середовища. З поширенням ідей КСВ у державних органах влади та органів місцевого самоврядування з'являється додатковий ресурс. Вони можуть спонукати до охорони навколишнього середовища не тільки через механізми економічної відповідальності за правопорушення у цій сфері (штрафні санкції, припинення дозволів на підприємницьку діяльність, карна відповідальність посадових осіб тощо), але і опанувати нові форми управління екологічними процесами, що ґрунтуються на заохоченні добровільного виконання моральних принципів ведення бізнесу. Механізми реалізації державної політики в сфері охорони довкілля мають поступово трансформуватися за змістом – від виконання карально-забороняючих функцій на заохочувально-підтримуючі.

Список літератури.

1. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546–561.
2. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р. ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/officdocuments/82563326html.
3. Коник Д. Л. Соціальна відповідальність бізнесу в Україні : матер. експертного дослідження / Д. Коник, М. Олійник, Ю. Привалов. – К. : Батискаф, 2002. – 71 с.

References.

1. Law of Ukraine (1991), of 25 June 1991 r. Number 1264-XII "On Environmental Protection", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 41, pp. 546–561.
2. The concept of national regional policy: approved. Ukraine President Decree number 341/2001 of 25 May (2001), available at: www.president.gov.ua/officdocuments/82563326html (Accessed 25 May 2001).
3. Konyk D. L. (2002), *Sotsial'na vidpovidal'nist' biznesu v Ukraini : mater. ekspertnoho doslidzhennia* [Social responsibility of business in Ukraine mater. expert research], Batyskaf, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору