

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ



АШИКОВА

**Евеліна
Ібрагімівна,**

магістр державного управління, здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ.

Анотація: у статті проаналізовані особливості участі громадськості у реалізації державної екологічної політики. Визначено позитивні та негативні наслідки від цієї участі. Запропоновані шляхи подолання складнощів повноцінної участі громадськості у реалізації державної екологічної політики.

Ключові слова: громадськість, громадські об'єднання, участь у прийнятті рішень, програми розвитку, державна екологічна політика, розвиток громадянського суспільства.

УДК 353.1:061.2

Постановка проблеми. Загальновідомо, що лише державними заходами екологічні проблеми не вирішити, необхідно розвивати взаємодію влади з громадськістю. Одним з показників, які характеризують ефективність реалізації державної екологічної політики, є рівень участі громадськості у вирішенні екологічних проблем, її освіта, виховання та небайдужість. Головна роль тут належить засобам масової інформації і громадським екологічним організаціям. Сучасні умови демократичного управління в країні передбачають широку участь громадськості у процесах ухвалення та впровадження рішень, особливо важливо це в галузі охорони навколишнього природного середовища. Діяльність органів державної влади зокрема на регіональному рівні не може бути ефективною та успішною без підтримки та участі громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розбудови громадянського суспільства в Україні, присвячені праці вчених А. Колодій, О. Михайленко та ін. На сучасному етапі історичного розвитку, питання, пов'язані з формуванням громадського впливу щодо визначення та реалізації екологічної політики в державі висвітлювалися в роботах науковців: Н. Багрова, О. Білявського, В. Гетьмана, О. Лазора, Ю. Саталкіна, В. Шевчука та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Ряд питань функціонування громадянського суспільства та його участі у вирішенні екологічних проблем (майбутніх та тих, що вже існують) досліджені недостатньо. Одним з таких є нестача офіційних процедур та інструментів, які б забезпечили реальну участь громадськості на всіх рівнях: від розробки екологічної політики, прийняття рішень до її впровадження, контроль та моніторинг їх виконання.

Метою статті є вивчення особливостей участі громадськості у реалізації державної екологічної політики, виявлення її наслідків та шляхів вирішення виникаючих в цьому процесі проблем.

Вклад основного матеріалу. Громадськість, яку складають люди чи організації, які не є органами влади, – це один з найважливіших національних ресурсів для гармонізації життєдіяльності суспільства. Громадяни, неурядові організації, підприємці тощо в сукупності становлять громадськість. Кожен член громадськості приносить з собою унікальний підхід до розв'язання екологічних питань. Усі разом вони мають більше знань про природні ресурси і проблеми забруднення у своїй країні, ніж уряд. Саме їх кількість робить громадськість найбільшою рушійною силою. Проте, щоб переконатись у тому, що прийняті рішення і закони стосовно навколишнього середовища є слухними і відповідними, усі члени громадськості повинні мати можливість висловлювати свою позицію та опротестування рішення, закони і дії, які не відповідають їхнім поглядам [1, с. 311].

Для захисту своїх конституційних прав на сприятливе навколишнє середовище та з метою охорони дикої природи найбільш активні громадяни об'єднуються в екологічні громадські об'єднання, тобто

такі організації, у яких екологічна діяльність є, принаймні, однією із пріоритетних.

Варто відзначити, що участь громадськості в реалізації державної екологічної політики, у тому числі і на регіональному рівні, на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів, до яких відносяться Укази Президента України “Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” [4], “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” [11], “Стратегія національної безпеки України ”Україна у світі, що змінюється”” [12]; Закони України “Про громадські об’єднання” [5], “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [6], “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року” [9], “Про охорону навколишнього природного середовища” [10]; постановами Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [7], “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [8], та ін.

За визначенням закону “Про громадські об’єднання”, громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об’єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка [5].

Існуючи громадські об’єднання за формою участі в державному екологічному управлінні можна поділити на три категорії, а саме:

- які являють собою пряму форму участі громадськості в державному екологічному управлінні. Вони переважно зайняті політикою охорони навколишнього середовища, яка проводиться урядом та намагаються впливати на офіційну політику за допомогою різноманітних засобів і, якщо це потрібно, змінювати її;
- впливають на політичний процес прийняття рішень і офіційну політику непрямим шляхом. Вони прагнуть впливати на свідомість громадськості, змінювати її менталітет стосовно довкілля (інформаційна та освітня діяльність);
- які власним прикладом (здоровий спосіб життя) намагаються переконати інших, змінити загальний менталітет [1, с. 311-312].

Законом України про охорону навколишнього природного середовища визначені спеціальні функції громадського екологічного управління, це організація і проведення громадської екологічної експертизи і громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища [10].

Головними завданнями громадських екологічних об’єднань є здійснення громадського контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, практична природоохоронна робота з розв’язання екологічних проблем, поширення екологічної інформації, здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення.

Важливим сполучною ланкою між єднанням і стабільністю та обґрунтованою доцільністю втілення природозберігаючих ідей є спільна діяльність органів державної влади та громадськості. Необхідною умовою такої співпраці є доступ громадськості до екологічної інформації, що забезпечує її повноцінну участь у процесі реалізації державної екологічної політики.

Досвід розвинутих демократичних країн свідчить про необхідність, корисність та важливість громадської участі, як механізму впливу, на діяльність органів державного управління в питаннях охорони й збереження довкілля.

Прикладом взаємодії влади та громадськості в галузі охорони навколишнього природного середовища в США є прийняття закону в 1986 р. Emergency Planning and Community Right to Know Act [2], який одержав неформальну назву “Закону про право знати”. Відповідно до одного з положень закону, всі відомості про викиди та скиди токсичних речовин підприємствами, які задовольняють певним критеріям, повинні

подаватися у відповідні підрозділи Агентства по охороні навколишнього середовища. На основі цих відомостей Агентство зобов'язане вести Реєстр викидів токсичних речовин (TRI, Toxic Release Inventory), доступ до якого повинен бути відкритим. На практиці одним з основних каналів доступу до цього реєстра стала онлайнова служба RTK NET ("Мережа права знати"), організована в 1989 р. Служба була створена в рамках проекту двох неурядових організацій (OMB Watch і The Unison Institute), які спеціалізувалися, зокрема, в області суспільного контролю за діяльністю державних органів, доступу громадськості до урядової інформації, а також в області нових інформаційних технологій. Проект фінансувався як державними агентствами, так і благодійними фондами. Дані TRI були поміщені в електронну базу даних з можливістю пошуку інформації. Спочатку доступ до бази даних здійснювався за допомогою модему по телефонних лініях. З поширенням нових комунікаційних технологій з'явилася можливість доступу через Інтернет у текстовому режимі, а потім і можливості більш зручного доступу через WWW (<http://www.rtknet.org/>). У рамках проекту серед широкої громадськості поширювалася (у т.ч. шляхом проведення семінарів) як технічна інформація про роботу з базою даних, так і змістовна інформація, необхідна для правильного розуміння й інтерпретації даних TRI [13].

У контексті управлінської діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища громадська участь дає змогу враховувати екологічні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики при прийнятті та реалізації управлінських рішень, корегувати програми і плани органів влади відповідно до інтересів чи потреб громади, злучаючи її до процесу ухвалення управлінських рішень щодо впливу на довкілля та наслідків від цієї діяльності.

Для впровадження програмно-цільового принципу ефективного функціонування регіональних систем екологічного управління (самоврядування і державних) розробляються, приймаються і реалізуються місцеві та інші територіальні комплексні екологічні програми з участю громадськості. Порядок розробки регіональних екологічних програм регламентується місцевими органами влади [1, с. 298]. Отже, міцна система участі громадськості має позитивні моменти для влади, оскільки на практиці підвищується якість процесу прийняття рішень, так само як і якість виконання закону. Необхідно, щоб між органами державного управління та громадськістю встановлювалися відносини, які ґрунтуються на взаємодовірі.

Нині громадяни мають певні можливості впливати на управлінські рішення ще на етапі їхнього планування, а також контролювати їх виконання. Завдяки механізмам громадської участі мешканці територіальних громад мають можливість домагатися врахування їх інтересів. Громадська участь – це джерело додаткового професійно-інтелектуального ресурсу для органів державної влади.

Неурядовими громадськими організаціями в регіонах країни проводиться робота, яка спрямована на вирішення різних конкретних завдань - інформування населення про стан навколишнього середовища, про те, які саме несприятливі фактори представляють найбільшу небезпеку для здоров'я, які профілактичні заходи може використовувати саме населення або вимагати їх здійснення від органів місцевої влади та керівників підприємств. Основні напрями такої роботи - це збереження дикої природи й, у тому числі, біорізноманіття, запобігання забрудненню навколишнього середовища, охорона водних джерел і морського узбережжя, захист екологічних прав громадян. Серед методів найбільше широко використовується екологічна освіта, дослідження, експертні оцінки. Наприклад, у населених пунктах із забрудненою питною водою швидко вирішити питання про нове джерело водопостачання або заміні застарілих водопровідних систем досить дорого і складно, але можна пропагувати використання фільтрів в квартирах і вимагати від органів місцевої влади установки водоочисних установок в дитячих садах, школах, лікарнях, будинках ветеранів.

Багато організацій виконують практичні заходи щодо поліпшення стану природного середовища. Менше число організацій використовує вплив на органи влади

(любювання) і бере участь у підготовці й прийнятті рішень, ще менше – використовує юридичні методи. Поки досить рідко застосовуються радикальні акції. Крім екологічних громадських організацій, у регіонах останнім часом стали з'являтися місцеві екологічні групи, стурбовані збереженням локальних природних комплексів (скверів, гаїв, окремих дерев, джерел і ін.). Найчастіше вони виникають стихійно, у відповідь на виникнення проблем. Виникнення місцевих екологічних груп є показником росту суспільної екологічної свідомості й підвищення цивільної активності.

Екологічні організації спочатку виникали як суспільні, тобто їхні члени діяли винятково на громадських засадах. Однак, складність екологічних проблем і необхідність високого освітнього й організаційного рівня для їхнього рішення вимагають постійної професійної роботи. Це веде до того, що громадські організації стають неурядовими або недержавними, залишаючись незалежними від держави, переходять до роботи на професійній основі. До тенденцій розвитку екологічного суспільного руху в регіонах можна віднести перехід до роботи на професійній основі, просування екологічних ідей у суспільну свідомість, прагнення до кооперації між екологічними громадськими об'єднаннями, побудові коаліцій і мереж, включення в українські й міжнародні мережі та організації, прагнення до посилення впливу на формування екологічної політики в регіоні, до фінансової й організаційної незалежності.

Серед джерел фінансування таких організацій необхідно вказати гранти закордонних і українських фондів, підтримку місцевих донорів, включаючи комерційні фірми, політичні партії, місцеві органи влади.

Громадські організації можуть зіграти важливу роль, привертаючи увагу до підприємств, діяльність яких призвела до порушення стану довкілля. Вкрай важливо, щоб екологічні дані були отримані з використанням сучасних технологій, що зробить доводи більш аргументованими.

Узагальнення та публікація наявних даних про реальний стан справ у різних регіонах країни повинні сприяти концентрації уваги різних структур суспільства (органів державної влади, які здійснюють управління якістю навколишнього середовища, ЗМІ, громадські екологічні організації та ін.) на найбільш проблемних питаннях та дієвих заходах щодо профілактики несприятливих наслідків забруднення навколишнього середовища для здоров'я населення. Крім того, необхідність широкого розповсюдження такої інформації зумовлена тим, що, у ЗМІ часто дається неправильне трактування впливу забрудненого навколишнього середовища на показники здоров'я населення. З одного боку, нерідко перебільшується роль наслідків впливу екологічних факторів (наприклад, тези про втрати генофонду, повної деградації здоров'я нації тощо), з іншого, не приділяється належної уваги тим ситуаціям і регіонам, де дійсно спостерігаються значні зміни в стані здоров'я населення, пов'язані з несприятливою середовищем проживання.

При ігноруванні владою, промисловими компаніями інтересів місцевих жителів, порушенні їхніх екологічних прав громадські організації проводять акції протесту – це дії, спрямовані на залучення уваги влади і місцевих жителів до невідкладних екологічних проблем регіону.

Основними проблемами існування та розвитку екологічного суспільного руху є: фінансова нестабільність, незначна участь в прийнятті управлінських рішень і використання юридичних методів. До проблем, треба віднести й той факт, що місцеві органи влади та місцевого самоврядування, відповідальні за реалізацію державної екологічної політики, практично не підтримують і не розглядають екологічні громадські організації як довгострокових партнерів, прагнучи залучати їх лише у випадках, коли необхідний "голос громадськості" у підтримку влади.

Можливості реального впливу громадськості на прийняття екологічно значущих рішень відсутні, в тому числі через такі причини:

– рішення приймаються потайки та кулуарно, громадськість дізнається про них, як правило по факту початку робіт;

– в Україні відсутні законодавчі норми, які б зобов’язували чиновників керуватися думкою громадськості. Практика показала, що тільки завдяки неймовірним зусиллям громадськість може вплинути на екологічно значущі проекти.

Не в повній мірі враховується потенціал громадськості як ефективного партнера в запобіганні появи екологічних проблем, у розробці планів і програм розвитку, залученні населення в діяльність по охороні та збереженню навколишнього природного середовища, залученні фінансування міжнародних фінансових інститутів на грантовій і кредитній основі для підтримки збалансованого розвитку. Частково це пов’язане із триваючою орієнтацією застарілий “природопідкорюючий” принцип і “закритість” у прийнятті рішень, що може призвести до неефективних управлінських рішень і додаткових витрат бюджетних коштів на усунення наслідків цих рішень. Обмежене інформування населення й організацій про стан навколишнього природного середовища. Відсутня прийнята обов’язкова процедура, що забезпечує участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.

Взаємодія органів державної влади та громадськості в сфері охорони навколишнього природного середовища при прийнятті нормативно-правового забезпечення, захисті прав і інтересів громадян і держави на національному та міжнародному рівні, проведенні експертизи проектів будівництва екологічно небезпечних об’єктів тощо сприятиме раціональному та ефективному використанню природних ресурсів [14, с. 287–291].

З наведеного вище, можемо сформулювати позитивні та негативні наслідки від участі громадськості в реалізації державної екологічної політики (табл. 1).

Таблиця 1

Можливі наслідки від участі громадськості в реалізації державної екологічної політики

Позитивні	Негативні
Підвищення якості процесу прийняття та виконання рішень	Збільшення фінансових витрат
Підвищення рівня довіри до органів державної влади, органів місцевого самоврядування	Затягування процесу прийняття рішень
Налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськості	Гальмування здійснення політики

З метою подальшого розвитку громадянського суспільства як одного із суб’єктів реалізації державної екологічної політики, необхідно:

- вдосконалення законодавства для створення правових умов, що дозволяють громадянам брати участь у прийнятті та реалізації екологічно значущих рішень, у тому числі шляхом проведення опитувань, громадських слухань, експертиз і референдумів;

- забезпечення можливості проходження служби в структурах та на об’єктах, що реалізують політику в області екології;

- підтримка екологічних громадських об’єднань і благодійної діяльності;

- створення умов для підтримки і розвитку традиційного екологічно збалансованого природокористування;

- вдосконалення законодавства з метою розвитку громадського екологічного контролю, у тому числі громадських інспекцій.

Необхідно також забезпечити участь громадськості в процесах надання дозволів і в процесі екологічної оцінки впливу на навколишнє природне середовище з розпов-

сюдженням інформації про діяльність, що може призвести до шкідливого впливу на довкілля. Слід розробити і прийняти механізми комплексного узгодження позицій між суб'єктами господарської діяльності, органами, відповідальними за надання дозволів і громадськістю територіальних громад [1, с. 315].

Можливим напрямом активності екологічних громадських організацій у співпраці з науковцями, експертами, лікарями-епідеміологами та ін. в регіонах може бути надання допомоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування при обґрунтуванні управлінських природоохоронних рішень на підставі даних про збиток здоров'ю населення від впливу забрудненого навколишнього середовища. Така робота може бути проведена шляхом:

- уточнення і оцінки первинних даних про стан здоров'я населення на підставі використання сучасних методів статистики;
- уточнення і оцінка первинних даних про ступінь забруднення навколишнього середовища на основі наявних даних і результатів моделювання розсіювання забруднюючих речовин в атмосферному повітрі;
- створення бази даних по екологічно обумовленим захворюванням, специфічним для даної території і пов'язаними із впливом несприятливих хімічних факторів навколишнього середовища;
- виявлення найбільш неблагополучних в екологічному відношенні територій.
- оцінка ризику здоров'я населення від хімічного забруднення навколишнього середовища (наприклад, проведення оцінки наслідків від якості питної води на здоров'я населення та екологічного ризику для поверхневих водойм);
- прогнозна оцінка наслідків для здоров'я населення зміни екологічної політики в досліджуваних регіонах, в тому числі при зміні паливного балансу, при впровадженні нових технологій та ін.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ефективність реалізації екологічної політики значною мірою залежить від активності населення та громадських організацій. У складних умовах несформованого громадянського суспільства велике значення мають реальні громадські ініціативи, спрямовані на вирішення екологічних проблем.

Останнім часом зусиллями громадських організацій розвиваються різні форми участі громадськості в прийнятті рішень. Їм належить важлива роль у залученні жителів до вирішення екологічних проблем, впровадження нових методів інформування та освіти населення.

Перспективні напрями подальших досліджень: дієвим інструментом, який дасть змогу підвищити ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, може стати розробка модельного Положення про організацію громадського обговорення та громадських слухань з питань охорони навколишнього середовища, природокористування та екологічної безпеки.

Література:

1. Екологічне управління: Підручник / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Сатакін, Г. О. Білявський та ін.] – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
2. Emergency Planning and Community Right to Know Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/192541>
3. Основи демократії. Навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А.Колодій. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 684 с.
4. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України – 2013 р. – № 1. – Ст. 1.

6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T400400.html

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 5 листопада 2008 року № 976 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://kr-just.at.ua/PDF/dokument_microsoft_word-2.pdf.

9. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546

11. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента від 24 березня 2012 року № 212/2012 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

12. Стратегія національної безпеки України ”Україна у світі, що змінюється” : Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

13. Экологическая информация и принципы работы с ней [Електронний ресурс]/ [Гусева Т.В., Дайман С.Ю., Хотулева М.В., Виниченко В.Н. та ін.] ; под ред. В.Н.Виниченко. – 209 с. – Режим доступу : <http://www.ecoline.ru/mc/infobook/>

14. Экология Крыма : справочное пособие / Под ред. Н. В. Багрова и В. А. Бокова. – Симферополь : Крымское учебно-педагогическое государственное издательство, 2003. – 360 с.