

УДК 338.24 : 502.35

ФОРМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ В ЕКОЛОГІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Ю.І. Самойленко
здобувач

Інститут агроекології і природокористування НААН

У статті обґрунтовано роль та можливості участі громадськості в екологічному управлінні. Висвітлено форми громадського управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. Запропоновано структурно-логічну схему рівнів громадської участі в системі екологічного управління.

Ключові слова: екологічне управління, форми, громадськість, громадська участь, рівні.

.....

Одним із життєво важливих для українського суспільства питань є забезпечення охорони навколишнього природного середовища, стан якого насамперед залежить від рівня дотримання природоохоронних вимог, що містяться в нормативно-правових актах. На нашу думку, забезпечення належного результату діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища неможливе без цілеспрямованих зусиль громадянського суспільства. Так, на сьогодні громадські екологічні рухи та організації ведуть активну діяльність і мають правову регламентацію, однак більшість з них недостатньо вбудовані в систему екологічного управління. Тому вдосконалення системи управління і моніторингу в сфері охорони навколишнього природного середовища з боку громадськості та визначення найперспективніших напрямів її розвитку потребують наразі подальшого аналізу і наукового обґрунтування.

Дослідженню проблем функціонування громадських екологічних об'єднань та організацій у контексті розвитку громадянського суспільства присвячено роботи Г. Анісімової, Р. Іванкова, Н. Кобецької, Н. Малишевої, М. Орлова, Т. Слинько. Вони наголошували на залежності виникнення нових громадських екологічних об'єднань і організацій від процесу становлення і розвитку громадянського суспільства. Серед наукових досліджень, які складають теоретично-правовий базис формування основних закономірностей громадського екологічного управління, слід назвати праці закордонних та вітчизняних вчених О. Білявського, Р. Гровера, А. Гетьмана, А. Пауерза, В. Фатрела, О. Фурдичка, В. Шевчука, Ю. Шемшученка та ін. Однак аналіз публікацій свідчить, що попри значний обсяг накопиченого теоретичного та практичного матеріалу, системні дослідження, присвячені виявленню особливостей функціонування громадських екологічних об'єднань, а також специфіки про-

цесу їх організаційно-економічного забезпечення, представлено недостатньо.

Метою статті є аналіз існуючих форм громадської участі в екологічному управлінні та обґрунтування шляхів їх розвитку в системі охорони навколишнього природного середовища України.

Забезпечення конституційних прав громадян у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища передбачає різні організаційні форми визначення інтересів і прав громадян у екологічному управлінні. Наразі йдеться про багатофункціональні системи громадського екологічного управління, що проникають в різні сфери і функціонують на різних рівнях суспільного самоврядування. Надзвичайно важливою умовою ефективного функціонування подібних систем є їх організаційно-економічне забезпечення. Адже основною метою залучення громадськості до процесів прийняття державних і корпоративних рішень є підвищення якості і ефективності процесів управління та забезпечення екологічної безпеки.

Базовим документом, що детально визначає форми та механізми участі громадськості, є ратифікована і підписана державою Україною Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [8]. За визначенням А.С. Карпова [3, с. 7]: «громадська участь — це безперервний процес взаємодії (спілкування) між організацією (установою), відповідальною за прийняття рішення, та громадянами, чиї інтереси можуть бути порушені прямими або непрямими наслідками планованого рішення, а також між громадянами і тими державними органами, які регулюють такий вид діяльності».

Участь громадськості в процесі екологічного управління, на нашу думку, має здійснюватися на таких принципах: презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої

запланованої господарської чи іншої діяльності; широкій інформованості населення та врахування громадської думки; достовірності і повноти інформації, представленої громадськості; балансуванні соціальних, екологічних та економічних інтересів суспільства; відкритості та об'єктивності процесу громадської участі; відповідальності зацікавлених сторін за невиконання або неналежне виконання процедури участі громадськості.

Згідно статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5] громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України. Відповідно до згаданого закону [5] громадські природоохоронні організації мають право:

1) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

2) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконувати роботи по охороні та відтворенню природних ресурсів, збереженню та поліпшенню стану навколишнього природного середовища;

3) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

4) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

5) вільного доступу до екологічної інформації;

6) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

7) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

8) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього

природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій;

9) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища;

10) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;

11) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Існує також низка питань, перелічених у багатьох нормативно-правових актах, які потребують обов'язкової участі громадськості у їх вирішенні. Вказані права реалізуються в різних формах участі громадськості у розв'язанні екологічних проблем та управлінні у сфері охорони навколишнього природного середовища загалом. Інструменти та форми участі населення в обговоренні управлінських питань встановлено Законом України «Про громадські об'єднання».

Однією з форм участі громадськості в екологічному управлінні є висловлення громадської думки щодо екологічних питань на території України. Ця форма громадської участі передбачає такі способи взаємодії громадськості з державними органами влади, органами місцевого самоврядування, як звернення до державних органів влади та органи місцевого самоврядування; проведення публічних заходів та акцій у сфері охорони довкілля; внесення пропозицій щодо проведення обговорень проектів, референдумів; організація, проведення та участь у референдумах; рекомендація своїх представників для участі в державній екологічній експертизі; розробка, затвердження та пропаганда екологічних програм; пропаганда і розвиток екологічної культури населення тощо [1; 2; 4; 7].

Безпосереднє прийняття екологічних управлінських рішень реалізується громадськістю за допомогою: рішень органів територіального громадського самоврядування; рішень сходів (зборів) жителів і референдумів з екологічно значущих питань; реалізації виборчого права через депутатів і через формування законодавчої влади; внесення на розгляд суб'єктів, які мають відповідно до чинного закону право законодавчої ініціативи, проектів нормативних актів; участі громадськості в депутатських слуханнях; підготовки експертних висновків щодо проектів нормативних актів, реалізація яких може мати негативний вплив на навколишнє природне середовище; внесення проектів нормативних актів групою громадян,

що володіють виборчим правом в установленому законодавством порядку.

Законодавством України також передбачено участь у процедурі проведення екологічного аудиту (оцінки діяльності), яка може реалізовуватися за допомогою інформування населення про початок, хід і результати екологічного аудиту, а також безпосередньої участі представників громадськості в процедурі екологічного аудиту.

Спеціальними формами громадської участі в прийнятті екологічних рішень є громадська екологічна експертиза — перевірка дотримання природоохоронних вимог у проектній документації (Закон України «Про екологічну експертизу»), громадський екологічний контроль — перевірка дотримання екологічних вимог у поточній діяльності підприємств та організацій (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища») і громадський земельний контроль — перевірка використання земельних ділянок і земельних ресурсів (Земельний Кодекс України).

Для того щоб якимось узагальнити різноманіття проявів та форм участі в реальному житті, зазвичай застосовують концепцію «драбини участі», вперше запропоновану Sherry Arnstein у 1969 році [9]. Мінімальний рівень участі передбачає поширення повної та достовірної інформації — найпростішу форму одностороннього зв'язку розробника і громадськості для підтримки поінформованості про процес прийняття рішення, але без можливості для громадськості коментувати документи або у ін-

ший спосіб брати участь (рис. 1). Інформування може здійснюватися через ЗМІ, а також шляхом проведення виставок документації, поширення друкованих матеріалів через відвідувані людьми організації та іншими методами.

Більше можливостей для громадськості впливати на порядок обговорення та контролювати його підсумкові документи надають консультації — офіційний діалог між громадськістю і розробником для визначення загальних проблем та вирішення конфліктів. Зазвичай вони проводяться у вигляді зустрічей, семінарів, організації роботи громадських приймалень. Проте саме рішення залишається за межами обговорення і контролю, тому консультації, як і «врахування думки», називають «символічною участю» [6; 10].

Одним з рівнів реальної участі є спільне планування — співпраця органу влади і громадськості із загальною відповідальністю сторін за планування і результати, за вирішення складних питань і розв'язання суперечностей. Спільне планування може відбуватися у форматі консультативних груп, робочих груп, переговорів. Маємо приклади застосування більш складних форматів, таких як «семінари з пошуку майбутнього», «осередки планування» тощо. Обсяг переданих повноважень і відповідальності може доволі сильно відрізнятися. Цивільний контроль — це найвищий рівень участі для вирішення найважливіших питань життя спільноти силами самих його членів. Найпоширенішою формою громадського контролю є місцевий референдум.

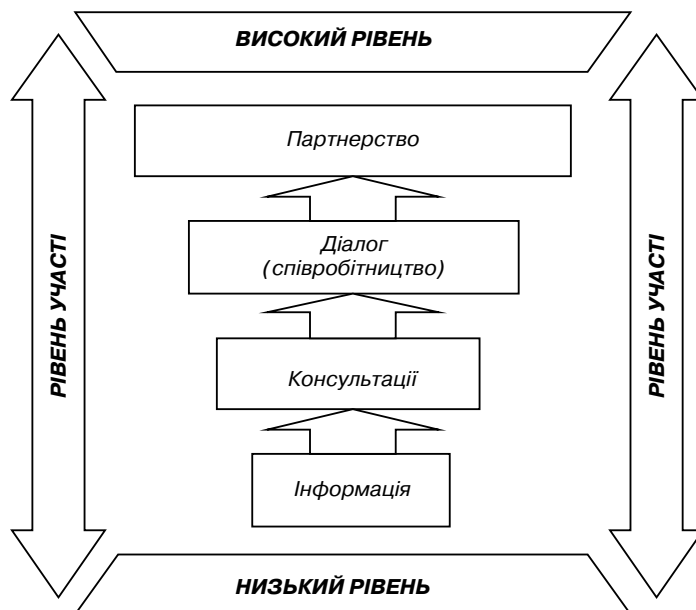


Рис. 1. Структурно-логічна схема рівнів громадської участі в екологічному управлінні

Отже, принцип участі громадськості у прийнятті екологічних рішень може бути реалізований через взаємодію між органами публічної влади, юридичними особами та громадськістю; взаємне сприяння громадськості та органів публічної влади у розбудові громадянського суспільства з метою охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Проте здійснення участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень у вітчизняній сфері охорони довкілля ускладнено низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. З одного боку, залишаються неврегульованими різні процедурні питання діяльності громадськості, права, обов'язки, відповідальність громадських контролерів, гарантії надання їм необхідної інформації від органів публічної влади та комерційних структур.

ВИСНОВКИ

Зважаючи на перелічені вище особливості функціонування громадських екологічних рухів і організацій, можна прийти до висновку, що на сучасному етапі процес інституціоналізації громадських екологічних об'єднань триває, і для того, щоб учасники громадських екологічних об'єднань ефективніше вибудовували зв'язки і відносини з іншими соціальними групами та інститутами, необхідним є обов'язкове організаційно-економічне забезпечення цього процесу.

Висвітлено форми громадської участі в екологічному управлінні, що формально можна розділити на загальні (висловлення громадської думки; безпосереднє прийняття екологічних управлінських рішень, участь у нормотворчій діяльності; участь в оцінюванні впливу на навколишнє природне середовище) та спеціальні (громадський екологічний контроль, громадська екологічна експертиза, громадський земельний контроль). Об'єднавши наведені вище форми прояву громадського екологічного управління та прийняття рішення, а також схему рівнів громадської участі, можна в подальшому вибудувати структурно-логічну схему, в якій роз-

ташувати різні методи і технології залучення громадськості, що застосовуються на різних етапах залежно від того, на який рівень участі орієнтуються організатори.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану [Електронний ресурс] / Аналітична записка НІСД. — 2013. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
2. *Іванков Р.Ш.* Оптимізація екологічного управління як чинник підвищення ефективності вирішення питань охорони довкілля / Р.Ш. Іванков // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 10. — С. 9–18.
3. *Карпов А.С.* Участие общественности в процессе принятия решений: [научный бюллетень] / А.С. Карпов. — М., 2012. — 66 с.
4. *Пашкова Е.Е.* Особенности процесса институционализации общественного экологического движения (опыт регионального исследования) / Е.Е. Пашкова // Стратегия устойчивого развития регионов России: сборник материалов Международной научно-практической конференции (Новосибирск, 30 декабря 2010 г.). — Новосибирск: издательство НГТУ, 2010. — С. 108–114.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
6. Участие общественности в правовом регулировании воздействия на окружающую среду / Вильям Фатрел, Гровер Рен, Ан Пауерз и др.; пер. с англ. — Вашингтон: Ин-т законодательства окружающей среды, 1991. — С. 18.
7. *Фурдичко О.І.* Законодавче забезпечення охорони і захисту навколишнього природного середовища в Україні / О.І. Фурдичко // Вісн. аграр. науки. — 2005. — № 2. — С. 5–8.
8. Екологічне управління: підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, та ін. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
9. *Arnstein, Sherry R.* «A Ladder of Citizen Participation» JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216–224.
10. *Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P.* Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metsähallitus. Kuopio, 1999. — 96 p.