

10. Писаренко В.Н. Основные подходы к экономической оценке природных ресурсов / Писаренко П.В., Писаренко В.В. // Агроэкология, Полтава 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.agromage.com/stat_id.php?id=580.

11. Маркс К., Энгельс Ф. Твори, 2-ге вид.. – Т. 21. – С. 171. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/M/MARKS_Karl,_ENGEL'S_Fridrih/_Marks_K.,_Engel's_F.html.

12. Сокур Є. Деякі актуальні питання правового регулювання рентних платежів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/podatкова-praktika/deyaki-aktualni-pitannya-pravovogo-regulyuvannya-rentnih-platezhiv-v-ukrayini.html>.

13. Закон України Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 року №77/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/77/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Збори за спеціальне природокористування [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://ua-referat.com/%D0%97%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8_%D0%B7%D0%B0_%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1

%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.

15. Комарницький В.М. Поняття права спеціального природокористування [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.stationline.org.ua/pravo/100/17040-ponyattya-prava-specialnogo-prirodokoristuvannya.html>.

16. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища від 05.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. .»– 1998. – № 34. – Ст. 230.

17. Закон України Про охорону навколишнього природного середовища (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 41, ст. 546) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

18. Порядок справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. № 264 // Урядовий кур'єр. – 2008. – 30 квітня.

19. Закон України «Про плату за землю» N 309-VI (309-17) від 03.06.2008 } [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2535-12>.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

INSTITUTIONAL ENSURING PUBLIC ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN UKRAINE

У статті обґрунтовано роль та необхідність інституціоналізації процесу громадського екологічного управління. Охарактеризовані стан та тенденції розвитку вітчизняних громадських екологічних об'єднань у контексті становлення громадянського суспільства. Визначені особливості та специфіка інституціоналізації громадських екологічних об'єднань, а також основні чинники їх функціонування. Обґрунтовано напрями удосконалення інституціонального забезпечення громадського екологічного управління в Україні.

Ключові слова: громадське екологічне управління, інституціональне забезпечення, громадські екологічні об'єднання, чинники, розвиток.

В статье обоснована роль и необходимость институционализации процесса общественного экологического управления. Охарактеризованы состояние и тенденции развития отечественных общественных экологических объединений в контексте становления гражданского общества. Определены особенности и специфика институционализации общественных экологических объединений, а также основные факторы их функционирования. Обоснованы направления совершенствования институционального обеспечения общественного экологического управления в Украине.

туционализации общественных экологических объединений, а также основные факторы их функционирования. Обоснованы направления совершенствования институционального обеспечения общественного экологического управления в Украине.

Ключевые слова: общественное экологическое управление, институциональное обеспечение, общественные экологические объединения, факторы, развитие.

This paper deals with the role and the need to institutionalize the process of public environmental management. The author gives a characteristic of the state and development trends of domestic public environmental organizations in the context of civil society incipience. The author has identified peculiarities and specifics of institutionalization of public environmental associations, and key factors of their functioning. The author substantiates directions of improving institutional support of public environmental management in Ukraine.

Key words: public environmental management, institutional support, public ecological associations, factors, development.

УДК 338.24 : 502.35

Самойленко Ю.І.

здобувач

Інститут агроекології

і природокористування

Національна академія аграрних наук

Постановка проблеми. Сучасні тенденції наростання протиріч в еколого-економічних системах різних рівнів диктують необхідність форму-

вання відповідних систем екологічного управління. Без перебільшення можна стверджувати, що саме криза управлінської діяльності є однією з голо-

вних причин наближення екологічної катастрофи. Неспроможність державних органів влади досягти якісних змін у вирішенні екологічних проблем спонукала активізацію процесу створення та функціонування громадських екологічних об'єднань. Дійсно на сьогодні громадські екологічні рухи та організації ведуть активну діяльність і мають правову регламентацію, однак більшість з них недостатньо вбудовані в систему екологічного управління. Істотним чинником розв'язання проблем у даній сфері може бути інституціоналізація процесу громадського екологічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концептуальною основою екологічного управління як самостійного напрямку економічних досліджень стали завдання інтерналізації зовнішніх ефектів, які всебічно розроблялись в роботах Р. Коуза, Д. Медоуза, А. Пігу, К. Тернера, Дж. Форестера та ін.

Схожими дослідженнями у сфері екологічно-збалансованого розвитку суспільства характеризуються роботи вітчизняних вчених, зокрема: О.Ф. Балацького, О.О. Веклич, В.А. Голяна, Н.В. Зіновчук, Є.В. Мішеніна, П.М. Скрипчука, О.І. Фурдичка, В.Я. Шевчука, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та ін. При цьому проблеми оцінки екологічних об'єднань у контексті розвитку громадянського суспільства та громадського екологічного управління залишаються відкритими. Дослідженню проблем інституціоналізації в рамках структурно-функціонального аналізу громадянського суспільства присвячені наукові праці представників соціально-інституціонального напрямку економічної думки Т. Веблена, Дж. Гелбрейта, Ж. Еллюля, Т. Парсонса, У. Росту, Дж. Ходжсона та ін. Вони наголошували на залежності виникнення нових громадських екологічних об'єднань і організацій від процесу становлення та розвитку громадянського суспільства. Незважаючи на значущість теоретичного та практичного матеріалу в даній сфері, можна говорити лише про початковий етап формування цілісного теоретико-методологічного забезпечення системи екологічного управління на громадському рівні.

Формулювання цілей статті. Вирішення важливого економічного завдання щодо визначення найбільш перспективних напрямів розвитку громадського екологічного управління потребують сьогодні системного аналізу і формування практичних рекомендацій. Тому, враховуючи актуальність та ступінь розробленості зазначеної проблеми, метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад інституціонального забезпечення громадського екологічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Ефективність здійснення громадського екологічного управління свідчать з одного боку про рівень самосвідомості громадян, з іншого – про демократизацію влади в

країні. Даний вид управління здійснюється громадськими об'єднаннями та громадянами. Оцінюючи проблеми вдосконалення системи екологічного управління з боку громадськості та визначення найперспективніших напрямів її розвитку в контексті реалізації вітчизняної екологічної політики, необхідно розглянути перш за все інституціональне середовище даної сфери.

Одним з головних елементів інституціональної теорії є категорія «інститут», еволюція якого відбувається разом з розвитком досліджень складних явищ та процесів. У своїх працях Д. Норт розглядає інститути як сукупність правил, механізмів забезпечення їх дотримання та норм поведінки між людьми під час їх взаємодії. Окрім цього, він розмежовує інститути на три складові: до першої групи вчений відносить неформальні обмеження (моральні норми, традиції та звичаї), до другої – формальні правила, що висвітлюються в Конституції, кодексах та законах, інших нормативно-правових актах), а до останньої – механізми регулювання та контролю за дотриманням вищезгаданих правил та нормативів [1, с. 62–63]. Не потрібно забувати, що інститути не функціонують незалежно один від одного, а завжди взаємодіють між собою, утворюючи єдину систему, що має назву «інституціональне середовище». Саме інституціональне середовище формує напрями розвитку суб'єктів господарювання, здійснює вплив на механізм державного управління, стимулює та контролює підприємництво, формує поведінку споживачів, впливає на обсяги трансакційних і трансформаційних витрат. Також інституціональне середовище визначає структуру економіки країни, впливає на процес формування доходів та регулює діяльність економічних агентів.

Стосовно процесу природокористування М.А. Хвесик та В.А. Голян визначають інституціональне середовище як сферу взаємодії її основних складових: інститутів-правил, інститутів-організацій та інституційних умов, що формують методи та обсяги використання природно-ресурсного потенціалу та передбачають трансплантацію й конвергенцію інститутів, інституціональне проектування та інституціональний реінжиніринг для усунення проблем у сфері природокористування [2, с. 79]. На нашу думку, інституціональне середовище системи громадського екологічного управління слід розглядати дещо ширше, насамперед як регуляторну систему гармонізації взаємовідносин господарської діяльності та громадянського суспільства, спрямовану на оптимізацію природокористування з урахуванням фактичних вимог і обмежень чинних інститутів щодо запобігання вияву екологічних небезпек.

З метою аналізу процесу інституціоналізації громадського екологічного управління необхідно виявити особливості функціонування громадських

екологічних об'єднань (ГЕО) на сучасному етапі. Так вітчизняна нормативно-правова база передбачає можливості здійснення громадянами та їх об'єднаннями функцій екологічного управління. Згідно статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Громадські екологічні об'єднання утворюються за принципом самоврядування (і самоорганізації) громадян з метою охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки суспільства. Для визначення пріоритетів та інструментів досягнення цілей потрібне проведення аналізу проблемної ситуації: формулювання мети, об'єкту, чинників і інституціонального середовища. Іншими словами, щоб структурувати ситуацію, необхідним є застосування системного аналізу. При характеристиці функціонування громадських екологічних об'єднань умовно можна виділяти зовнішні і внутрішні чинники впливу.

Зовнішні чинники переважно впливають з реальної ситуації в країні і політичних імперативів розвитку суспільства. Внутрішні чинники вимагають аналізу різних типів громадських екологічних об'єднань з тим, щоб сформулювати певні універсальні дані. Системний аналіз передбачає виділення сукупності чинників за такими групами: політичні, економічні, соціальні і технологічні (рис. 1).

Політичні чинники включають наступні елементи: політична стабільність; політична діяльність та компетенція державних, регіональних і місцевих органів влади; законодавче регулювання діяльності громадських об'єднань; позиція держави по відношенню до іноземних інвестицій; групи тиску; міжнародна політика тощо [6, с. 79]. До соціальних чинників варто віднести соціально-демографічні тенденції, зокрема, рівень життя населення, його соціальна диференціація, гендерна політика, соціальна активність населення, менталітет, культура, звички, традиції тощо. Економічні відображають тенденції розвитку економіки: ВВП; рівень інфляції; рівень безробіття; контроль над цінами і заробітною платою; інвестиційна політика; курс національної валюти; офіційна мінімальна

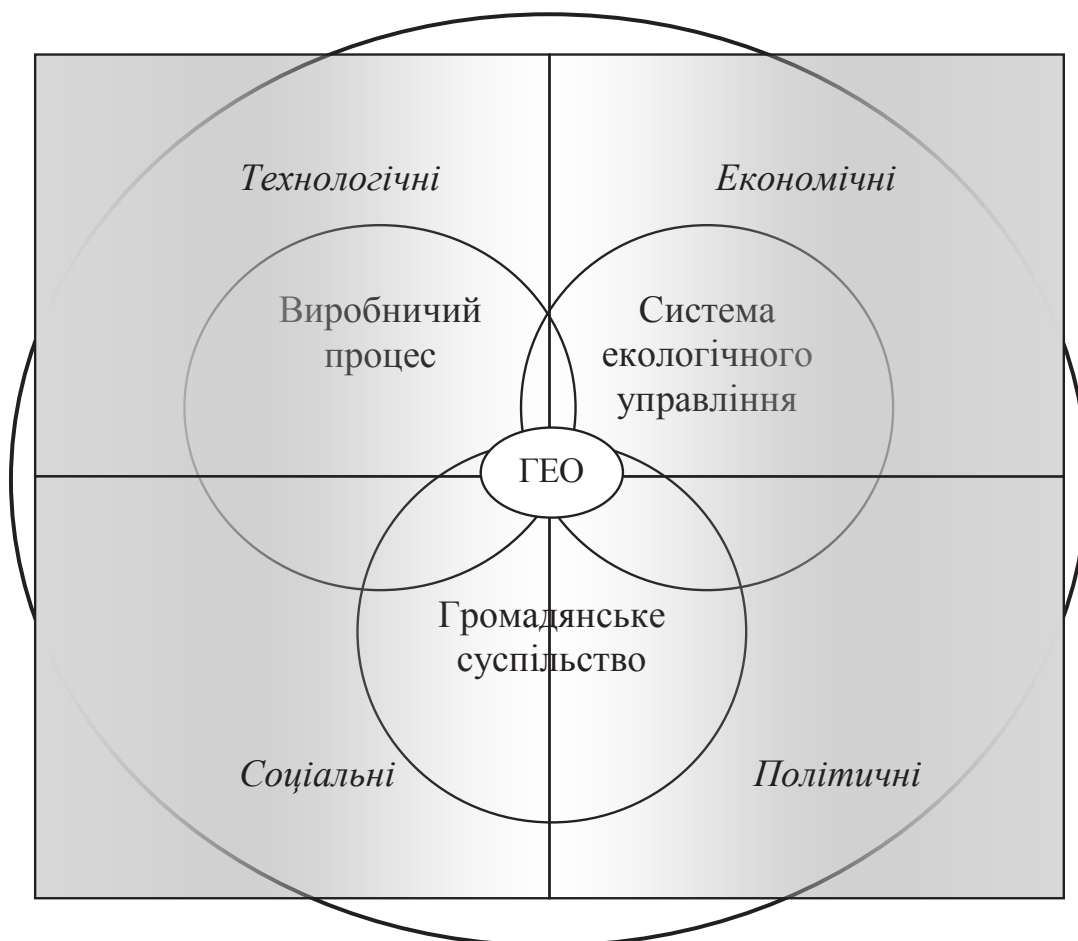


Рис. 1. Структурно-логічна схема системного аналізу чинників функціонування громадських екологічних об'єднань

Джерело: сформовано на основі [4; 5]

заробітна плата; офіційний прожитковий мінімум; рівень конкуренції; розвиненість інфраструктури та ін. [4, с. 79]. Технологічні включають аспекти розвитку науково-технічного прогресу, доступність технічних засобів, автоматизація виробничих процесів, комп'ютерна грамотність.

За вищезазначеними характеристиками можна виокремити наступні особливості функціонування громадських екологічних об'єднань в Україні:

– в якості основних проблем, на розв'язання яких спрямована діяльність громадських екологічних об'єднань можна вказати: поведження з відходами, охорона природно-заповідного фонду та біорізноманіття, збереження лісових ресурсів;

– до основних форм громадської участі в екологічному управлінні відносяться 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);

– серед функцій громадських екологічних об'єднань можна виділити загальні явні функції (репрезентативна функція і функція соціальної інтеграції та мобілізації), загальні латентні функції (функція моделювання нових суспільно-політичних структур і функція соціального контролю), спеціальні явні функції (функція екологічної соціалізації і функцію формування еко центричного типу екологічної свідомості населення), спеціальні латентні функції (функція задоволення потреб членів організації та функція створення сприятливих соціально-психологічних умов для розвитку особистості) [7];

– більшість громадських екологічних об'єднань функціонують на засадах взаємодії з державними органами влади та беруть активну участь у діяльності Громадських рад у державних установах;

– значна кількість очільників громадських екологічних об'єднань розглядають матеріальний ресурс, а не людський, в якості головного, що, на нашу думку, значно уповільнює розвиток громадського екологічного управління.

На сучасному етапі розвитку суспільства реальну можливість участі громадськості у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища можна оцінити, як незадовільну. Однією з причин такої ситуації є відсутність ефективного та дієвого організаційно-економічного механізму реалізації функцій громадського екологічного управління. З огляду на вищесказане, вважаємо за доречне розглядати взаємодію громадських об'єднань з державними органами влади за наступними напрямками: співпраця, спільна діяльність, спільна участь і взаємна підтримка. Найпоширеніша форма державної підтримки –

цільове фінансування – на жаль, на сьогодні є недостатньо ефективною, оскільки досить важко достовірно оцінити результати діяльності громадських об'єднань з точки зору джерел фінансування основної діяльності такої організації [7; 8]. Ми вважаємо за доцільне вирішувати зазначену проблему наступним способом. Окрім предмету, цілей, завдань та термінів виконання робіт під час укладання договорів про співпрацю, до таких договорів також будуть включатися відповідальність за ймовірні наслідки. Таким чином, підвищується позитивний результат такої взаємодії: громадська організація отримує у своє розпорядження необхідні ресурси, а держава – оперативне вирішення актуальної екологічної проблеми без залучення додаткових ресурсів.

Також до перспективних форм взаємодії відносять участь громадських об'єднань у процесі законотворення, а саме: у підготовці та винесенні на розгляд компетентними органами державної влади пропозицій стосовно екологічних проектів і програм, провадження профільної діяльності в межах дорадчих та консультативних органів відповідних державних інститутів. Проте, такий вид взаємодії характеризується виключно опосередкованим впливом та не передбачає прямого втручання в законотворчі процеси та державне регулювання.

До третьої форми взаємодії держави з громадськими об'єднаннями можна віднести забезпечення взаємного контролю за діяльністю. Проте, якщо з боку держави контроль оформлений законодавчо та досить чітко, іноді навіть з перевищенням повноважень державних органів стосовно їх втручання в діяльність громадських об'єднань, то зворотній контроль (з боку громадських об'єднань) характеризується роздрібним та неповним законодавчим регулюванням, що не дозволяє громадським об'єднанням в повній мірі реалізовувати свої права та свободи, а державі – нести відповідальність за свої рішення. На жаль, сьогодні держава лише підтверджує факт наявності громадського контролю, проте не розкриває його суті та механізму реалізації, а це різко зменшує можливість громадських об'єднань приймати самостійні та незалежні рішення.

Наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] в ст. 36: закріплює принцип громадського екологічного контролю, що передбачає реалізацію права кожної особи на сприятливе навколишнє середовище та запобігання порушення екологічного законодавства.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] проведення громадського екологічного контролю має здійснюватися громадськими інспекторами, статус яких визначений Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля. Проте, жоден із

цих нормативних актів не розкриває ні правої сутності, ні порядку реалізації громадського контролю. На практиці такий стан речей фактично позбавляє громадські об'єднання передбачених юридичних можливостей стосовно впливу на екологічну ситуацію. Тому, на нашу думку, громадський контроль та його нормативне забезпечення потребують кардинального трансформування перед тим, як громадський контроль зможе стати ефективним інструментом взаємодії громадських об'єднань та держави. Торкаючись питання перспектив громадського екологічного контролю, вважаємо, що без конкретизації нормативно-правового забезпечення та відповідних організаційно-економічних інструментів у даній сфері навряд чи можливо говорити про серйозне посилення його ролі в системі охорони навколишнього природного середовища.

Подібна ситуація притаманна і для ряду інших юридичних можливостей, які формально закріплені за громадськими об'єднаннями, проте реалізація їх на практиці – майже неможлива. Як наслідок, знецінюється діяльність таких інститутів, їх особливий статус та власне право на об'єднання, оскільки всередині таких об'єднань громадяни не отримують додаткових соціально-економічних інструментів у частині екологічного управління, що б дозволило забезпечити протидію неправомірній поведінці державних органів влади та інших суб'єктів екологічних відносин. Гарантований Конституцією принцип свободи діяльності громадських об'єднань з огляду на наявність жорстких конституційних обмежень не реалізується достатньою мірою. На нашу думку, в процесі взаємодії держави та громадських об'єднань потрібно приділяти більше уваги як правам та свободам окремих індивідів, так і інтересам суспільства в цілому. Тому необхідно змінити підхід держави до забезпечення реалізації громадськими об'єднаннями їх реальних прав та свобод, що дозволить підвищити ефективність їх взаємодії у вирішенні екологічних проблем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, громадські екологічні об'єднання України слід розглядати в трьох аспектах функціонування, які розкривають їх змістовну специфіку в рамках інституту громадянського суспільства і мають власні напрями їх здійснення – як інститут забезпечення екологічних прав, інститут взаємодії суспільства і держави, еколого-орга-

нізаційний інститут. У світлі вищесказаного підвищується цінність не лише вирішення визначених проблем регулювання, а й забезпечення врахування державними органами влади специфіки діяльності громадських об'єднань залежно від їх належності до певного інституціонального аспекту. З позицій такого підходу, як видається, не тільки зміцниться роль екологічних громадських об'єднань, але і підвищиться їх дієвість в окремих сферах функціонування.

Загалом на сучасному етапі процес інституціоналізації громадських екологічних об'єднань триває, що поступово дає їм можливість стати активними суб'єктами соціально-економічних відносин. У даний час складаються їх основні функції, структура та відносини з іншими інститутами у сфері екологічного управління. У зв'язку з цим необхідним є обов'язкове наукове обґрунтування організаційно-економічне забезпечення цього процесу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Норт Д. Институты, институциональное изменение и функционирование экономики / Д. Норт; [пер. с англ. А. Н. Нестеренко]. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 527 с.
2. Хвесик М.А. Институциональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: [монографія] // М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Шадрикова А.П. Некоммерческие организации: роль и влияние в процессе принятия политических решений / А.П. Шадрикова / Модернизация экономики и глобализация: [В 3 кн.]. – Кн. 1. – Под редакцией: Е. Г. Ясин. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2009. – С. 527–534.
5. Екологічне управління: підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
6. Knight J. Institutions and Social Conflict / Knight J. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – 340 p.
7. Пашкова Е.Е. Общественные экологические объединения: понятие и функции / Е.Е. Пашкова // Молодой ученый. – 2011. – №4 (27). – С. 66–69.
8. Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P. Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metsähallitus. Kuopio, 1999. – 96 p.