



УДК 351.853

*V. V. Namestnik,*

*к. держ. упр., головний спеціаліст відділу координації діяльності спеціалізованих вчених рад та атестування наукових кадрів управління підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України м. Київ*

## ГРОМАДСЬКІ ЕКОЛОГІЧНІ ОРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

*V. V. Namestnik,*

*PhD., Chief Specialist of coordinating the activities of academic councils and attestation of scientific personnel Management training scientific and pedagogical staff of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

### ENVIRONMENTAL NGO PUBLIC IN UKRAINE ENVIRONMENT MANAGEMENT

*У статті наведено основні нормативно-правові документи, що забезпечують функціонування громадських екологічних організацій, їх взаємодію з органами публічної влади та доступ до інформації, що стосується довкілля. Проаналізовано вплив громадських екологічних організацій на процеси формування та реалізації державної екологічної політики.*

*The article describes legal frame work for organizing environmental non-governmental organizations function, their interaction with governmental bodies and access to environmental information. The influence of environmental NGOs in the processes of national environmental policy formulation and implementation was analyzed.*

На всіх етапах свого розвитку людина перебуває у тісному взаємозв'язку з природою, навколишнім середовищем. Людина є невід'ємною складовою природи і сьогодні можемо спостерігати, що населення все більше і більше осмислює зв'язки між станом довкілля та власним здоров'ям, між станом довкілля та якістю життя. Таким чином проблема «людина-довкілля» стає однією з найбільш вагомих для суспільства.

Проявом інтересів широких верств населення країни є створення та функціонування численних громадських екологічних (природоохоронних) організацій на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівні. Громадські організації, шляхом збору та оприлюднення інформації про реальний стан довкілля, формування громадської думки та її доведення до відома урядовців, можуть ефективно впливати на процеси формування і реалізації державної екологічної політики.

Серед українських науковців варто відзначити наукові праці Е. Афоніна, В. Головенька, Н. Демчук, В. Князєва, А. Колодій, В. Лугового, М. Лациби, Н. Нижник, В. Нікітіна, В. Ребкала, І. Розпуненка, Ф. Рудича, Ю. Сурміна, Л. Шарої, М. Шевченка, що присвячені процесам становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Важливу наукову цінність в дослідженні витоків екологічного руху в Україні, його ролі у процесах формування екологічної свідомості та екологічної культури українського суспільства містять наукові доробки М. Алексієвця, С. Васюти, Т. Гардашук, С. Генсірука, В. Крисаченка, О. Стегній, М. Хилька та інших.

Проблеми формування і реалізації ефективної державної екологічної політики, її нормативно-правового забезпечення та окремих аспектів екологічної політики розглядають в своїх роботах С. Бутенко, Н. Малиш, І. Романченко, А. Сбітнев, О. Юречко.

Незважаючи на велику кількість наукових розробок в галузі функціонування громадських організацій, нормативно-правового забезпечення цієї діяльності, пошуку ефективних шляхів взаємодії громадських організацій з органами публічної влади, громадські екологічні організації як один із ключових інститутів системи публічного екологічного управління є мало дослідженими.

Метою статті є аналіз діяльності громадських екологічних організацій України як одного з ключових інститутів системи публічного екологічного управління в Україні.

Організація Об'єднаних Націй зазначає: «Управління планетарними багатствами і різноманіттям природних ресурсів є завданням із постійно зростаючою складністю. У нашому глобалізованому світі взаємопов'язаних країн, економік і людей, управління екологічними загрозами, особливо тими, що перетинають кордони різних країн (такими як забруднення повітря, втрата біорізноманіття) вимагає нового глобального, регіонального, національного і місцевого реагування, що включатиме широке коло зацікавлених осіб» [9].

Поняття «екологічного управління» і «системи екологічного управління» ще не набули в Україні свого сталого значення і визнання. Однак перші кроки в напрямку екологічного управління в Україні вже зроблені. Відбувається зміна екологічного законодавства, адаптація його до відповідних норм і вимог Європейського Союзу. Все більшої активності і професіоналізму набуває громадська діяльність в сфері екології та захисту навколишнього природного середовища.

Природоохоронний рух в Україні було розпочато 1 листопада 1906 року з діяльності студентського Гуртка любителів природи при Харківському університеті, який через п'ять років перетворився у Харківське товариство любителів природи

26 липня 1946 року Постановою Ради Міністрів Української РСР № 1273 «Про заходи до впорядкування охорони державних заповідників та пам'яток природи на території Української РСР» було надано згоду на утворення Українського товариства охорони природи, до складу якого увійшла й Харківська обласна філія добровільного товариства охорони природи, як правонаступниця колишнього студентського гуртка.

У 60-х – на початку 70-х років з'явилася низка праць, зокрема перша доповідь Римського клубу «Межі зростання», які вразили громадськість і відіграли важливу роль у становленні масового екологічного руху. Вперше було змальовано загрозливу картину змін, до яких призведе невпинне зростання виробництва, хижацьке ставлення до природних ресурсів. Наростання екологічної кризи призвело до формалізації громадського руху, створення об'єднань, клубів, тематичних груп, а з часом великих громадських організацій національного рівня. Таким чином, активістами екологічного руху було сформовано головні завдання: захист живої природи та ощадливе використання ресурсів.

У період 70-тих – 90-тих років XX ст. були закладені політико-філософські підвалини екологічного руху. В окремих країнах Європи створювалися партії «зелених», які ввібрали в себе незначну, але активну частину громадських організацій (зокрема у Великобританії, Франції, Італії, Швеції, Німеччині та інших

країнах).

У 70-ті – 80-ті роки минулого століття самостійно створювались і працювали при студентських колективах ВНЗ добровільні студентські дружини охорони природи. У різні роки їх було близько 45. Прибирання у житловій забудові, у парках міст і лісопарках, боротьба з пожежами на торф'яниках та інше – основні дії цих громадських екологічних підрозділів.

Зміцненню та розвитку дієвого громадського екологічного руху в Україні сприяли розбудова незалежної держави, формування засад громадянського суспільства. До активізації руху спонукало також різке погіршення стану довкілля, зокрема у зв'язку з Чорнобильською аварією. На початковому етапі характерним було самоствердження і збільшення кількості екологічних організацій, участь їхніх представників у підготовці різних міжнародних екологічних форумів, що відбувались у цей час в європейських країнах [4].

Законодавче закріплення права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначене і забезпечується Конституцією України (статті 36). Відносини між державою і громадськими організаціями визначаються в статті 6, а саме: держава забезпечує додержання прав, свобод і законних інтересів, сприяє законній діяльності громадських організацій, що є легалізованими. Держава гарантує свободу та незалежність діяльності громадських організацій. Держава відповідає перед громадянами за свою діяльність.

З метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення громадського контролю за діяльністю влади, посилення впливу громадськості на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (Указ Президента України №212/2012 від 24.03.12) [7]. В Стратегії декларується розуміння громадянського суспільства та його інституцій як такого стану суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми громадської активності та самоорганізації; заінтересованість держави і громадянського суспільства в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії.

Важливим нормативно-правовим документом для діяльності громадських організацій в Україні є також Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [66], котрою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, та інших органах влади. Відповідно до зазначеної вище Постанови, консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

На сьогодні одним із найбільш ефективних механізмів співпраці громадських екологічних організацій з органами публічної влади мало б стати функціонування при Міністерстві екології та природних ресурсів України Громадської ради Всеукраїнських організацій та об'єднань природоохоронного спрямування (надалі Громадська рада). Громадська рада при Міністерстві створена з метою забезпечення відкритості діяльності Міністерства екології та природних ресурсів, врахування громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до Положення про Громадську раду [5], її завданнями є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами з питань, що стосуються довкілля та сталого (збалансованого) розвитку; участь у формуванні та реалізації екологічної політики та підтримка громадських ініціатив щодо цього процесу; сприяння інтеграції екологічної політики до інших складових державного розвитку, як основної передумови переходу держави до сталого (збалансованого) розвитку; моніторинг щодо врахування Міністерством екології та природних ресурсів України та іншими центральними органами виконавчої влади громадської думки у процесі підготовки, прийняття та виконання рішень з питань, що стосуються довкілля та сталого (збалансованого) розвитку; сприяння заходам просвіти та освіти в інтересах сталого (збалансованого) розвитку; участь у обговоренні проектів нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля, природокористування та формування громадських ініціатив щодо вдосконалення і розвитку природоохоронного законодавства; сприяння обміну екологічною інформацією між Міністерством екології та природних ресурсів України, іншими центральними органами державної влади та громадськістю України.

Важливим елементом у становленні громадських екологічних організацій як інституту системи екологічного управління в Україні стала підготовка Доповіді неурядових організацій «Громадська оцінка екологічної політики в Україні» (2003 рік), що була визнана прецедентом створення системного оціночного документу громадськості, не лише в Україні, а і на території Європейського простору. У підготовчій доповіді прийняли участь представники понад 150-ти громадських екологічних організацій.

Документ містить: детальний аналіз правових та інституційних основ формування та реалізації екологічної політики; регуляторних документів в сфері охорони довкілля; аналіз якості державного управління природокористуванням; аналіз фінансування природоохоронної діяльності та фінансової звітності; аналіз основних тенденцій розвитку та функціонування природоохоронного руху в Україні; аналіз міжнародного співробітництва; рекомендації щодо вдосконалення законодавства та нормативно-правової та бази та інституційного забезпечення процесів формування та реалізації державної екологічної політики.

Незважаючи на системність та професійність рекомендацій, наданих громадськістю, що органи державної влади не приділили належної уваги цьому документу і не врахували результати дослідження у своїй подальшій роботі. Наступний системний документ під назвою «Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики за 2011 рік» [8] був опублікований в грудні 2012 року. Слід відзначити, що Доповіді громадськості за 2011 рік було приділено більше уваги з боку органів державної влади, ніж до попереднього документу. На цей час такі доповіді якщо й готуються громадськими організаціями, то не оприлюднені та не розглядаються Міністерством екології та природних ресурсів. Більше того, власні щорічні Доповіді про стан навколишнього природного середовища Міністерство не оприлюднює на офіційному веб-сайті з 2014 року, доповіді про стан довкілля в зоні АТО розміщено станом на лютий 2016 року.

Прикладом співпраці громадських екологічних організацій та органів державної влади в процесах формування і реалізації державної екологічної політики є, проведена 12 грудня 2012 року за підтримки Міністерства екології та природних ресурсів України, перша Всеукраїнська конференція за участю неурядових екологічних організацій з питань державної політики. Конференція мала на меті залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, планування та реалізації державної екологічної політики. У роботі конференції взяли участь 137 представників громадських організацій з усіх регіонів України. Під час конференції було розглянуто найбільш актуальні екологічні питання та обговорено можливі шляхи їх вирішення; узагальнено досвід співпраці громадських організацій та Міністерства екології та природних ресурсів України, а також були розроблені рекомендації щодо залучення представників неурядових екологічних організацій до планування та реалізації державної екологічної політики та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки [1].

Ще одним компонентом для ефективного функціонування громадських екологічних організацій в системі публічного екологічного управління є доступ до екологічної інформації та екологічне інформування. Доступ до екологічної інформації забезпечується Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та Постановою Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля».

Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення [10].

Екологічне інформування (інформаційне забезпечення з питань довкілля) — це доведення до зацікавленої громадськості, органів та осіб, які приймають управлінські та інші рішення, екологічної інформації. Еколого-інформаційне забезпечення є однією з основних гарантій реалізації конституційного права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення (ст. 50 Конституції України). Головний об'єкт такого права – громадянин, місцева громада [3].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати та надавати інформацію про стан довкілля, аварій, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян [2].

На виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» Міністерством екології та природних ресурсів було затверджено ряд підзаконних актів, що регулюють доступ до публічної інформації сфері екології та охорони навколишніх природних ресурсів. Зокрема, Наказом № 561 Міністерства екології та природних ресурсів від 22 грудня 2011 року затверджено Перелік видів екологічної інформації, яка повинна розміщатися на веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України та Регламент розміщення видів екологічної інформації на веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України.

Основним міжнародним документом, що регулює питання доступу до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища є «Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» (Оргуська Конвенція), до якої Україна приєдналась у 1999 році. Оргуська Конвенція визначає, що запит на отримання екологічної інформації повинен надаватись в максимально короткі строки, однак не пізніше одного місяця [4].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» скорочує термін відповіді на інформаційний запит до п'яти днів. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. А, отже, українське законодавство встановлює більш сприятливий механізм отримання необхідної інформації.

Підсумовуючи, можемо сказати, що в останні роки в Україні відбуваються позитивні зміни в системі державного екологічного управління, невід'ємною складовою котрої є громадські екологічні організації. Поступово діяльність екологічної громадськості набуває все більшого професіоналізму та системності, що позитивно відображається на взаємодії громадських екологічних організацій з органами публічної влади. У свою чергу, ефективна взаємодія влади і громадськості сприяє вдосконаленню процесу прийняття екологічних рішень та підвищенню якості управлінських рішень в сфері екології та охорони навколишнього природного середовища.

#### Список використаної літератури.

1. Відбулася перша Всеукраїнська конференція за участю неурядових екологічних організацій з питань державної політики. Урядовий портал. Єдиний веб портал органів виконавчої влади України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=245873895&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245873895&cat_id=244277212)
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська Конвенція) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
5. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку / [Ігор Базілевич, Анатолій Борусевич, Оксана Веклич та ін.] ; М-во охорони навколиш. природ. середовища України, Глоб. Екол. Фонд. — К., 2007. — 184 с. — (Програма Розвитку ООН (UNDP)).
6. Положення про Громадську раду Всеукраїнських організацій та об'єднань природоохоронного спрямування. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/14>
7. Постанова КМУ № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
8. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» №212\2012 від 24.03.12 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
9. Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року) / під ред. В. Мельничука, О. Кравченко, Т. Малькової. – К.: 2012. – 339 с.
10. Environmental Governance. United Nations Environment programme. <http://www.unep.org/environmentalgovernance/>

*Стаття надійшла до редакції 18.04.2017 р.*