

**Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)**

Ефективна  
ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний  
аграрно-економічний університет



№ 11, 2016

[Назад](#)[Головна](#)

0 0 0 0 0 0 0 0 0

УДК 338.24 : 502.35

*Ю. І. Самойленко,  
здобувач, Інститут агроекології і природокористування НААН, м. Київ*

## НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ГРОМАДСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Yu. Samoilenko,  
aspirant, Institute of Agroecology and Nature Management of NAAS, Kyiv*

### DEVELOPMENT TRENDS OF ORGANIZATIONAL ECONOMIC INSTRUMENTS OF PUBLIC ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

*У статті обґрунтовано найбільш дієвими та перспективними організаційно-економічними інструментами громадського екологічного управління є громадський екологічний моніторинг, громадський екологічний контроль та громадська екологічна експертиза. Для кожного інструменту запропоновані шляхи вдосконалення його функціонування, зокрема шляхом розширення комплексу громадського екологічного управління та формування ефективних взаємозв'язків з інструментами, які безпосередньо не пов'язані з екологічною сферою.*

*The article substantiates that the most effective and promising organizational and economic instruments of environmental public administration is public environmental monitoring, public environmental control and public ecological expertise. For each instrument the author suggests ways to improve its functioning, in particular by expanding the set of public environmental management and development of effective intercommunications with tools that are not directly related to the environmental field.*

**Ключові слова:** напрями, розвиток, організаційно-економічні інструменти, громадське екологічне управління, контроль, моніторинг, експертиза.

**Keywords:** trends, development, organizational economic instruments, public environmental management, control, monitoring, assessment.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в світі істотної актуальності набувають процеси розвитку громадянських рухів, не винятком є й Україна. Суспільство хоче брати участь у вирішенні суспільних справ, фактично контролювати державні інститути, мати більше можливостей для власного розвитку. Безумовно, серед життєво важливих для українського суспільства проблем є питання забезпечення охорони навколишнього природного середовища, стан якого багато в чому зумовлюється рівнем дотримання природоохоронних вимог, що містяться в нормативно-правових актах. Незважаючи на те, що громадські екологічні рухи та організації ведуть активну діяльність і мають правову регламентацію, багато з них недостатньо вбудовані в систему соціальних відносин.

На жаль, нині існує дуже мало чітко сформованих та прозорих процедур і технологій участі населення в процесі державного управління, та навіть існуючі не здатні задовольнити сучасні потреби. За останні роки на місцевому рівні почали з'являтися ініціативи участі населення в житті рідного міста, проте, такі ініціативи носять несистемний характер та поки що не достатньо ефективні. Потрібно розробити такі форми та механізми громадської участі, які б дозволили реалізувати реальну участь громадськості у вирішенні питань екологічного характеру на національному та місцевих рівнях. Інакше, якщо громадська участь залишиться неефективною, її подальший розвиток буде значно ускладненим.

**Аналіз останніх досліджень та постановка завдання.** Теоретико-методичною основою екологічного управління як самостійного напрямку економічних досліджень в сфері екологічно-збалансованого розвитку суспільства характеризуються роботи вітчизняних вчених, зокрема О. Балацького, О. Веклич, В. Голяна, Н. Зіновчук, Є. Мішеніна, П. Скрипчука, М. Хвесика, Є. Хлобистова та ін. 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 незважаючи на значний обсяг теоретичних і методологічних досліджень, вирішення важливого економічного завдання щодо визначення найбільш перспективних напрямів розвитку організаційно-економічних інструментів громадського екологічного управління потребують сьогодні системного аналізу і формування практичних рекомендацій.

**Метою статті** є обґрунтування напрямів розвитку організаційно-економічних інструментів громадського екологічного управління.

**Результати досліджень.** Протягом всього періоду становлення вітчизняної системи екологічного управління питання участі громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики завжди знаходилося на порядку денному органів державної влади. Економічні передумови вимагали неодмінного залучення громадськості до вирішення нагальних питань, що стало одним з найпоширеніших шляхів реалізації державної політики в екологічній сфері. 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 [1, с. 155].

Виходячи із довготривалої практики формування управлінської природоохоронної системи найбільш дієвими та перспективними організаційно-економічними інструментами громадського екологічного управління є громадський екологічний моніторинг, громадський екологічний контроль та громадська екологічна

експертиза.

Нині суспільство все активніше використовує відомості про стан довкілля для задоволення своїх інтересів. Надзвичайно важливо, аби відомості, отримані у результаті екологічного моніторингу, відображали реальний стан навколишнього природного середовища. Сьогодні існує чітко сформоване визначення поняття «екологічний моніторинг». Це інформаційна система, яка включає процеси спостереження, оцінювання та прогнозу змін довкілля, з метою відокремлення антропогенних чинників цих змін від наслідків природних процесів. Разом з тим, власне система державного екологічного моніторингу сьогодні потребує удосконалення для забезпечення виконання нею визначених завдань. З метою ефективного забезпечення громадян правом вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища державним органам влади доцільно розвивати такий організаційно-економічний інструмент екологічного управління як громадський екологічний моніторинг.

Варто розглянути існуючі класифікації видів екологічного моніторингу та можливість участі громадських об'єднань в кожному з зазначених варіантів (табл. 1). Іноді громадські організації реалізують свою діяльність через звернення до державних органів влади, в деяких випадках безпосередньо чинять тиск на суб'єкти господарювання, або здійснюють організацію заходів, які спрямовані на поліпшення стану довкілля. Отже, можна стверджувати, що громадський екологічний моніторинг для забезпечення виконання свого призначення має бути тісно пов'язаний з реалізацією громадського екологічного контролю.

**Таблиця 1.**  
**Напрями участі громадськості в екологічному моніторингу**

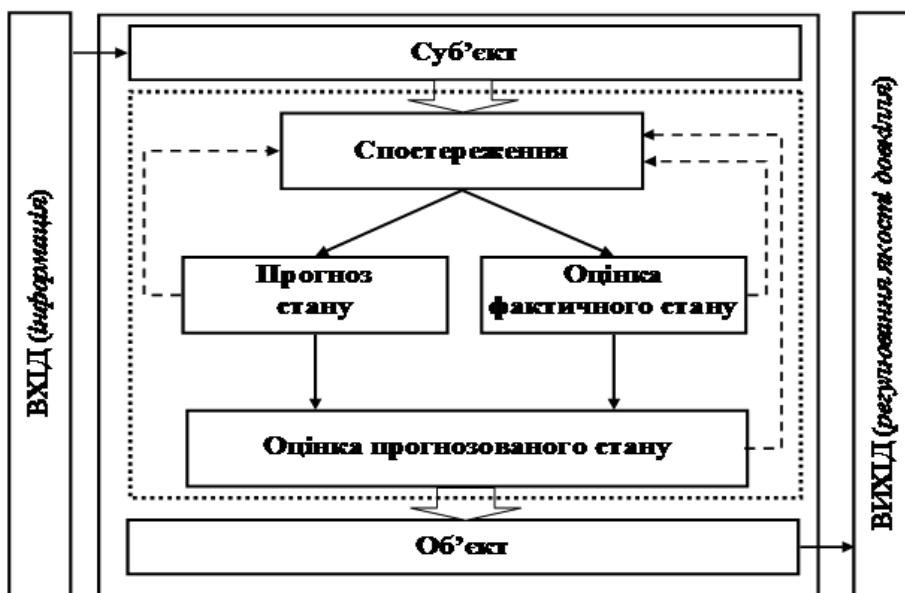
Види екологічного моніторингу	Моніторинг джерел забруднення довкілля	Моніторинг чинників антропогенного впливу на довкілля
Сфера спостережень і оцінки	Скиди, викиди, розміщення і видалення відходів, використання природних ресурсів тощо	Фізичні, хімічні, біологічні чинники впливу
Напрями громадської участі	Створення альтернативного інформаційного каналу; підвищення оперативності екологічного контролю та ефективності оповіщення населення про надзвичайні та надзвичайних ситуаціях	Створення локальних систем екологічного моніторингу; розвиток екологічної освіти і просвіти

*Джерело: сформовано автором на основі [2]*

Громадський екологічний моніторинг здатний забезпечити належне виконання функції оперативного отримання необхідної інформації у випадку виникнення екологічних загроз. На жаль, система державного екологічного моніторингу з огляду на досить обмежені апаратні можливості відповідних служб не в змозі задовільними сучасні вимоги в екологічній сфері. Саме тому можливість оперативного втручання в природоохоронні процеси, яку можуть отримати громадські організації, дає змогу ефективно здійснювати нагляд за станом довкілля та контролювати роботу державних органів.

Варто також окремо наголосити на одній функції, яка є досить новою для екологічного моніторингу, проте, на наш погляд, виглядає досить перспективною. Мова йде про додатковий аналіз реалізованих проектних рішень з точки зору фактичних екологічних наслідків та їх співставлення з запланованими показниками. З іншого боку, громадський екологічний моніторинг не здатний забезпечити вирішення глобальних екологічних проблем. Сфера ефективного впливу громадського екологічного моніторингу обмежується регіональним рівнем, хоч і має кінцевою метою покращення глобальної екологічної ситуації. Яскравим прикладом об'єктів громадського моніторингу регіонального рівня є місцеві заводи, звалища, водні об'єкти тощо [3].

Результати функціонування громадського екологічного моніторингу в основному залежать від ефективності його організації. Громадські організації можуть роками витратити значні ресурси на реалізацію громадського екологічного моніторингу, проте так і не отримати істотних результатів. З іншої сторони, дотримання усіх запланованих процедур та процесів дасть змогу виявити ті екологічні проблеми, на які державні органи влади могли не звернути уваги. Загальний алгоритм розробки та впровадження схеми екологічного моніторингу зображена на рис. 1.



**Рис. 1.** Структурно-логічна схема функціонування системи громадського екологічного моніторингу

*Джерело: сформовано автором на основі [2; 3]*

Організація системи громадського екологічного моніторингу передбачає формування поточних та перспективних цілей. Дуже важливо, щоб такі цілі були чітко сформованими, реальними та вимірними, що дасть змогу забезпечити контроль за їх дотриманням та забезпечити здійснення оперативних поправок в процесі здійснення громадського екологічного контролю.

Згідно ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], завданнями контролю у галузі охорони довкілля передбачено забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і підпорядкування, а також громадянами. Відповідно до ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], проведення громадського екологічного контролю має здійснюватися громадськими інспекторами, статус яких визначений Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженом наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. Такі інспектори призначаються Головними державними інспекторами. Громадські інспектори наділені рядом повноважень, які дають можливість їм проводити нагляд за дотриманням природоохоронних вимог господарюючими суб'єктами та певною мірою контролювати ефективність роботи державних екологічних інспекторів. Зокрема, вони мають

право: спільно з працівниками органів Міністерства екології та природних ресурсів України брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; за направленням органу Міністерства екології та природних ресурсів України, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення і подавати їх відповідному органу Міністерства екології та природних ресурсів України для притягнення винних до відповідальності; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні засоби та проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів тощо [5]. Зазначене свідчить про істотне обмеження прав та ролі громадського екологічного контролю в забезпеченні охорони навколишнього природного середовища через всебічну координацію та регулювання контрольної діяльності громадських інспекторів з боку органів державної влади. У багатьох країнах світу не існує інституту громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Однак, наприклад, у США важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації права навколишнього середовища відіграє контроль окремих громадян та їхніх організацій над дотриманням природоохоронного законодавства, який виражається через громадські позови [6, с. 64–65].

Уперше можливість подання громадянами позовів як інструмента контролю за реалізацією положень законодавства була передбачена у федеральному Законі США «Про чисте повітря» (1970 р.). Відтоді аналогічні норми включаються майже в усі нові та вже діючі федеральні закони США, що регулюють антропогенний вплив на довкілля. Схожі норми фігурують і у вітчизняному законодавчому забезпеченні, проте вони більшою мірою відображають інструменти елімінації порушень екологічного законодавства, а не методи громадського екологічного контролю. Законодавство України містить багато декларацій про взаємодію влади та громадськості, права громадян на участь у прийнятті рішень, але відсутність конкретних механізмів реалізації даних декларацій та методичних рекомендацій дозволяють представникам органів влади маніпулювати нормами законів. Тому, статус громадського екологічного контролю повинен мати реальне втілення в офіційній політиці, права громадських екологічних організацій і громадян на екологічний контроль повинні бути відображені в підзаконних нормативних актах, введені заходи морального і матеріального стимулювання громадських екологічних інспекторів.

Варто зауважити, що все ж громадський екологічний контроль у сфері охорони довкілля залишається одним із найефективніших механізмів забезпечення екологічної безпеки. Його цінність полягає в можливості виконання превентивної функції. Реалізація громадського контролю в кожному конкретному випадку дає змогу населенню контролювати діяльність органу влади з моменту прийняття до повного виконання екологічно важливих рішень [7]. Однак, поряд з тим необхідне вдосконалення існуючого нормативно-правового забезпечення, яке передбачатиме регулювання різних аспектів життєдіяльності людини, створюючи відповідні умови для активної діяльності громадянських інститутів та стимулюючи гармонізацію соціальних відносин.

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.

Ускладнення екологічної ситуації в країні внаслідок забруднення навколишнього природного середовища функціонуючими господарськими об'єктами та комплексами обумовило необхідність розробки та обліку спеціальних природоохоронних розділів при створенні передпроектної, проектно-планової та проектно-кошторисної документації. При цьому необхідно удосконалити форми і методи екологічного управління, повернути деякі з забутих інструментів, впроваджувати позитивний світовий досвід в цій сфері. Серед інструментів, що недостатньо використовуються в вирішенні екологічних проблем можна назвати й екологічну експертизу. При цьому залучення громадськості до екологічної експертизи є одним з найважливіших шляхів реалізації екологічної політики держави. Участь громадськості є настільки важливим і актуальним принципом проведення екологічної експертизи, що заслуговує більш детального вивчення в науково-прикладному аспекті.

Згідно статті 16 Закону України «Про екологічну експертизу» [8] громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. Громадська екологічна експертиза може здійснюватися одночасно з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань.

Громадська екологічна експертиза організовується з ініціативи громадян і громадських організацій (об'єднань), а також з ініціативи органів місцевого самоврядування. Вона організовується громадськими організаціями (об'єднаннями), які зареєстровані в установленому законодавством порядку. Основним напрямком їх діяльності (відповідно до їх статутів) повинна бути охорона навколишнього середовища, в тому числі організація і проведення екологічних експертиз. Таким чином, організатором громадської екологічної експертизи може бути не будь-яка громадська організація (об'єднання), а тільки екологічна, причому зареєстрована згідно з законодавством. Громадська екологічна експертиза може проводитися незалежно від державної екологічної експертизи тих же об'єктів.

Висновок громадської екологічної експертизи направляється органу влади, відповідальному за державні екологічні експертизи, і відповідним територіальним органам, замовнику, органам, які приймають рішення про реалізацію об'єктів екологічної експертизи, органам місцевого самоврядування, а також може передаватися іншим зацікавленим особам. Висновки громадської екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Значимість громадської екологічної експертизи залежить від дискусійності об'єкта обговорення і авторитету громадських експертів, мотивованості доводів. Треба мати на увазі, що цілі і основні прийоми і принципи державної та громадської експертизи збігаються. Громадська експертиза поряд з іншими завданнями має на меті привернути увагу державних органів до конкретного об'єкта, широко розповсюдити об'єктивну, науково обґрунтовану інформацію про що йде від нього потенційної екологічної небезпеки, впровадити думка про необхідність вжиття заходів щодо запобігання цієї небезпеки.

З огляду на залежність сили укладання громадської екологічної експертизи від авторитету учасників і вмотивованості доводів, дуже важливо забезпечити правильну процедуру експертизи та адекватний підбір членів і голови комісії громадської екологічної експертизи. В принципі вимоги і до того і до іншого збігаються з аналогічними при проведенні державної екологічної експертизи, однак скрупульозність і ретельність виконання цих вимог мають підвищене значення в зв'язку з відсутністю обов'язковості для виконання висновку громадської екологічної експертизи. Необхідно максимальне забезпечення гласності та доступу громадськості за всіма зазначеними вище напрямками. Науковий та фаховий рівень експертів повинен бути не нижче експертів державної експертизи – інакше їх доводи, навіть більш мотивовані, не будуть належним чином сприйняті [9, с. 245].

Важливе значення має ретельне виконання всіх вимог, зафіксованих в нормативно-правових та інструктивно-методичних документах, що регламентують проведення екологічної експертизи. Нерідко ці вимоги сприймаються як формалізм, бюрократизм, а між тим вони є неодмінними і необхідними – повне їх дотримання позитивно впливає на якість експертного висновку громадської екологічної експертизи. Отримання мотивованого, обґрунтованого експертного висновку громадської екологічної експертизи важливо, але це лише частина справи. Головне – довести це мотивований висновок до відома приймають рішення органів і посадових осіб, зробити його хоча і альтернативним, але рівноправним, поряд з висновком державної екологічної експертизи, їхньою офіційних організацій.

Таким чином, в сучасних умовах, при існуючому рівні політичної, правової культури більшість громадян підключення їх до діяльності державної екологічної експертизи є ефективною формою впливу на прийняті екологічні рішення.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Доведено доцільність розвитку організаційно-економічних інструментів громадського екологічного управління за основними пріоритетними формами громадської участі в прийнятті екологічних рішень: громадський екологічний моніторинг, громадський екологічний контроль та громадська екологічна експертиза. Для розширення комплексу громадського екологічного управління необхідно посилити його зв'язки з інструментами, які безпосередньо не пов'язані з екологічною сферою. До таких інструментів можна віднести: зв'язки з громадськістю, управління та менеджмент, соціологія, політологія та журналістика. Вказані напрями дозволять забезпечити подальший розвиток громадської участі в реалізації державного екологічного управління та посилити вплив населення на організацію розвитку країни.

Загалом, перспективний розвиток організаційно-економічних інструментів громадського екологічного управління, на нашу думку, неможливий без конкретизації нормативно-правового забезпечення та формування дієвих механізмів регулювання. Лише так можливо забезпечити ефективність його реалізації в системі охорони довкілля.

#### Література.

1. Самойленко Ю.І. Форми громадської участі в екологічному управлінні / Ю.І. Самойленко // Збалансоване природокористування. – 2015. – № 4. – С. 154–157.

2. Как организовать общественный экологический мониторинг: руководство для общественных организаций / Е.А. Васильева, В.Н. Виниченко, Т.В. Гусева и др.; под редакцией к.х.н. М.В. Хотулевой. – М.: Эколайн, 1998. – 94 с.
3. Екологічне управління: підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264–XII від 25 червня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
5. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» № 88 від 27 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
6. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль / Г.А. Ларионов // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 63–68.
7. Jiang Mingjun, *Introduction to Ecological Safety* / World Affairs Press, 2012. – 491 p.
8. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
9. Орлов А.И. Теория принятия решений: учебное пособие / А.И. Орлов. – М.: Издательство "Март", 2004. – 656 с.

#### References.

1. Samoilenko, Iu.I. (2015), "Forms of public participation in environmental management", *Zbalansovane pryrodokorystuvannia*, vol. 4, pp. 154–157.
2. Vasil'eva, E.A., Vinichenko, V.N. and Gusev T.V. (1998), *Kak organizovat' obshhestvennyj jekologicheskij monitoring: rukovodstvo dlja obshhestvennyh organizacij* [How to organize public environmental monitoring: a guide for public organizations], Jekolajn, Moscow, Russia.
3. Shevchuk, V.Ia., Satalkin, Iu.M. and Biliavskiy, H.O. (2004), *Ekolohichne upravlinnia* [Environmental management], Lybid, Kyiv, Ukraine.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On protection of the environment", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 10 April 2017).
5. The Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine (2002), The Order "On approval of the public environmental inspectors", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/> (Accessed 10 April 2017).
6. Larionov, G.A. (1996), "Public environmental monitoring", *Gosudarstvo i pravo*, vol. 2, pp. 63–68.
7. Jiang Mingjun. (2012), *Introduction to Ecological Safety* [Introduction to Ecological Safety], World Affairs Press, Washington, USA.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Ecological Expertise", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 10 April 2017).
9. Orlov, A.I. (2004), *Teorija prinjatija reshenij* [Decision theory], Mart, Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2016 р.

