

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.3.25](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.3.25)

УДК 005.54: [502.17.- 029:32] : 332.12

*Н. О. Брюшкова,
доцент кафедри менеджменту та логістики
Одеської національної академії харчових технологій, м. Одеса, Україна
О. Ф. Удовиця,
доцент, к. пед. н., доцент кафедри менеджменту та логістики,
Одеська національна академія харчових технологій, м. Одеса, Україна*

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*N. O. Bryushkova
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Management and Logistics
Odessa National Academy of Food Technologies
O. F. Udovytysya
Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor of the Department of Management and Logistics
Odessa National Academy of Food Technologies*

REALIZATION OF STATE ECOLOGICAL POLICY AT THE LEVEL OF TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті проаналізовано основні екологічні проблеми, що притаманні Україні сьогодні. Розглянуто розподіл функцій між суб'єктами державної екологічної політики на регіональному рівні. Визначена роль територіальних громад у реалізації державної екологічної політики. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя регіональної екологічної політики. Розкрито сутність змін в екологічному законодавстві в останні роки. Визначені поняття оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки. Визначено алгоритм та етапи здійснення процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки. Обґрунтовано необхідність посилення уваги влади та громадськості до гострих екологічних питань та шляхів для їхнього подолання. Доведена необхідність підвищення ефективності екологічної політики органів місцевої влади та залучення територіальних громад до творення державної екологічної політики.

The degree of direct and indirect influence of people and households on the natural environment, which is conditioned by the human transformational activity intensification, determines and increases the attention to solving global environmental problems in the world. In turn, the scale of Ukraine's environmental problems exceeds the ability of local and regional authorities to respond appropriately: there is a lack of people and resources, and the vast majority of environmental problems lies outside the municipalities and should be considered and resolved at regional or even regional levels.

Problems of the practical implementation of the state environmental policy, namely, management in the field of protection and rational use of natural resources and guaranteeing the safety of life, have now become more relevant, especially against the backdrop of socio-political and economic relations. Formation of the conscious desire of citizens to influence the improvement of the environment state (level of ecological culture) and creation of conditions at the level of the state and local councils for unimpeded participation citizens in the implementation of environmental policy - is a priority task today.

Territorial communities are a very important element in establishing a state ecological policy, since only they can take into account the environmental interests of the Territorial communities are a very important element in establishing a state ecological policy, since only they can take into account the environmental interests of the population of the region population. Through the system of local councils, the policy of environmental protection, environmental security, and environmental balance are maintained. That is why local authorities as a management mechanism of interaction between society and nature are given priority.

State policy in the field of ecology and environmental protection should be ensured by introducing the latest environmental and safe technologies. Thus, environmental policy, ensuring environmental safety at the national and at the level of territorial communities is an important component of state policy, in turn, the creation of a coherent strategy in the field of ecology meets the objective needs of the modern world. Only the joint implementation of environmental policy by civil servants, politicians and communities can ensure the ecological safety and survival of humankind. This is one of the most important manifestations of common human interests and values.

Ключові слова: державна екологічна політика, об'єднані територіальні громади, державне регулювання, громадськість, навколишнє середовище, екологічна безпека, стратегічна екологічна оцінка, оцінка впливу на довкілля.

Key words: state ecological policy, united territorial communities, state regulation, public, environment, ecological safety, strategic environmental assessment, environmental impact assessment.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Ступінь прямого і опосередкованого впливу людей та господарств на природне середовище, яке зумовлюється посиленням перетворювальної діяльності людини, визначає й посилення уваги до вирішення глобальних екологічних проблем у світі. В свою чергу, масштаб екологічних проблем України перевищує можливості місцевих, а також обласних органів влади до належного реагування на них: бракує людей та ресурсів, а переважна кількість екологічних проблем лежать за межами муніципалітетів і повинні розглядатися та вирішуватися на регіональному або навіть обласному рівнях.

Проблеми практичної реалізації державної екологічної політики, а саме управління у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів і гарантування безпеки життєдіяльності, наразі стали більш актуальними, особливо на тлі суспільно-політичних та економічних відносин. Формування свідомого бажання громадян впливати на покращення стану довкілля (рівень екологічної культури) та створення умов на рівні державної та місцевої ради для безперешкодної участі громадян в реалізації екологічної політики – є пріоритетним завданням сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями реалізації державної екологічної політики цікавляться різні вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як: Мамонова В.В, Ашикова Е. І., С. Дорогунцов, В. Князев, Бойко І. І., Бакуменко О., Шершун С.М., Коротич М., Латинін О., Машков Г., Я. Олійник, Ю. Пітюренко, Ю. Сурмін та ін.). Доробок цих вчених є дуже важливим для подальшого дослідження механізму реалізації державної екологічної політики на рівні територіальних громад.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасний стан довкілля України, який є загрозливим, зумовив зосередження уваги вітчизняних науковців, політиків та громадськості на екологічному аспекті суспільних процесів, адже без життєздатного навколишнього середовища підпадає під загрозу подальше існування людства взагалі. Покращення екологічного стану держави неможливе без залучення населення окремих територій до формування дієздатних заходів щодо забезпечення екологічної безпеки, адже саме місцеве населення володіє інформацією про реальну екологічну ситуацію, що склалася на території їх проживання, а це є головною передумовою визначення чітких орієнтирів та пріоритетних напрямів дій для досягнення поставлених цілей.

Для України сьогодні стоїть гостра проблема так званої «екологічної завіси», що відокремлює її від інших європейських країн. Крім загальних проблем особливістю екологічного стану України є те, що гострі локальні екологічні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами та створюють реальну загрозу порушення механізмів життєзабезпечення й ускладнюють соціально-економічний розвиток, стримують підвищення якості життя населення та держави в цілому [7 с. 165]. Таким чином, Україна потребує переорієнтації своєї політики та екологічних стандартів до практики Європейського Союзу, а також підвищення обізнаності громади та залучення її до реалізації державної екологічної політики.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основною ціллю роботи є пошук шляхів вирішення екологічних проблем, які виникли внаслідок збільшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище у глобальному масштабі, за участю територіальних громад у планування та реалізації державної екологічної політики як у регіонах, так і в Україні в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територія України має достатньо багато областей, які навантажені за промисловим потенціалом, що обумовлено наявністю і високою концентрацією підприємств чорної і кольорової металургії, теплоенергетики, атомної енергетики, хімії, машинобудування. Отже, неминучим наслідком промислового розвитку держави є тенденція до збільшення негативного впливу на екологічне становище в цілому.

Головними першопричинами екологічних проблем в Україні є:

значна кількість ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив яких був посилений переходом до ринкових умов;

зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;

система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, що існує сьогодні, сучасне регулювання використання природних ресурсів та відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій;

не сформованість інститутів громадянського суспільства;

недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку;

недотримання природоохоронного законодавства [4 с. 123].

Аналізуючи наведені екологічні проблеми, що притаманні Україні, можна помітити різну їхню природу та склад. Складність вирішення цих проблем полягає у різноманітності визначень до розуміння і значення поняття екологічної політики держави. Частина науковців вважає що сутність екологічної політики полягає лише в конкретних заходах, що спрямовані на захист навколишнього середовища, в свою чергу інші вважають, що дії мають бути спрямовані не тільки на захист довкілля, а ще й на раціональне природокористування та забезпечення умов життя, безпечних для людини. Таким чином, поняття екологічної політики на сьогодні стає більш широким, глобальним та важливим. Наприклад, говорячи про суб'єкт екологічної політики, раніше мали на увазі як правило державу, тепер же це можуть бути політичні партії, громадські організації, індивідуальні представники громади, інші міжнародні організації та утворення. Це зумовлює необхідність доповнити існуюче визначення екологічної політики держави. Тобто, сучасна екологічна політика держави - це тісне спілкування різних екологічних, політичних і соціальних сил та об'єднань, які спрямовані на реалізацію загальної мети у сфері охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, основні засади та принципи екологічної політики та екологічної безпеки України мають бути сформовані як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому рівні – рівні територіальних громад, і стати важливою складовою державної політики [6 с. 17].

Варто зазначити, що протягом останніх років в Україні відбулися суттєві зміни у сфері екологічного права. З грудня 2017 року діє нова процедура, передбачена законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [2], а з 12 жовтня 2018 року набув чинності закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» [3], який започаткував відповідну процедуру документів державного планування.

Вкрай важливо розуміти відмінності цих двох процедур і вміти правильно їх застосовувати. Оцінка впливу на довкілля (ОВД) та стратегічна екологічна оцінка (СЕО) не виникли на порожньому місці. Вони прийшли на заміну закону про екологічну експертизу, є взаємозалежними одна від одної й повинні відбуватися у чіткій послідовності одна за одною.

Прийнятий закон про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) пропонує значно вищий рівень охорони навколишнього середовища, сприяє сталому розвитку, і ставить екологічні питання на перше місце в процесі прийняття планів та програм економічного розвитку в Україні [5 с. 135].

СЕО є основним інструментом для забезпечення врахування екологічних міркувань (включаючи здоров'я населення) при розробці планів і програм. СЕО сприяє сталому розвитку через просування питань довкілля в економічний та соціальний розвиток, а також інтеграцію цілей зеленої економіки, сталого споживання і виробництва у процес прийняття стратегічних рішень. У той самий час, оцінка впливу на довкілля (ОВД) є правовим інструментом попередження шкідливих екологічних наслідків, більш сучасним та наближеним до європейських стандартів. Важливим є те, що тепер ОВД здійснюється ще до початку реалізації будь-якого проекту, а не на етапі його затвердження [8 с. 268].

Для зменшення екологічної напруженості необхідно постійно оцінювати наслідки впливу (як фактичної, так і планованої господарської діяльності) на навколишнє природне середовище та шукати оптимальні рішення, що сприятимуть запобіганню можливих негативних змін у навколишньому середовищі.

Урахування екологічних складників ще на стадії планування виявляється набагато дешевшим порівняно з коштами, витраченими на проведення заходів щодо відшкодування завданих економічних збитків.

Важливим моментом у прийнятих законах є те, що одним з ключових елементів є роль думки громадськості. Під час слухань проводять обговорення, де громадяни висловлюють свою підтримку або невдоволення щодо діяльності майбутніх підприємств. Якщо громада не згодна - вона має право на оскарження в судовому порядку рішень, дій або бездіяльності в процесі оцінки впливу на довкілля. Це може зробити будь-яка фізична або юридична особа. Таким чином, набуває надзвичайного значення думка територіальних громад, адже навіть один представник громади може впливати на прийняття важливих рішень, щодо провадження діяльності суб'єктів господарювання, а в подальшому і впливати на державну екологічну політику не тільки на регіональному рівні а й на рівні держави взагалі.

Територіальна громада в реалізації державної екологічної політики на рівні місцевого самоврядування може вирішувати питання за рахунок доступних інструментів, таких як: проведення референдумів, загальні збори громадян, що мешкають на вказаній території, звернення громадян до органів влади, як в індивідуальному порядку так і колективні, громадські слухання, інші ініціативи громади, що не заборонені законом. Але, на сьогодні існує величезна проблема відсутність як матеріальної бази, так і технічної підтримки, аби права територіальних громад та їхніх мешканців були реалізовані. Як наслідок, ситуація що склалася призводить до послаблення, або навіть втрати інтересу громади до місцевого самоврядування, та участі у творенні державної політики взагалі [1].

Важливим моментом при вирішенні питань, які мають значення для територіальної громади - є її право на проведення певних громадських заходів, такими можуть бути громадські слухання (мають відбуватися не рідше одного разу на рік). Зазначені громадські слухання передбачають собою зустріч з відповідальними особами місцевих органів влади, депутатами, іншими уповноваженими особами. Під час цих заходів громада може отримати відповіді на актуальні питання щодо захисту та збереження навколишнього середовища на конкретній території та в державі у цілому, розмір оплати за користування певними природними ресурсами, іншими питаннями що відносяться до компетенції місцевих органів самоврядування. Результати слухань - зауваження та пропозиції від громади, обов'язкові для розгляду місцевими органами влади.

Взагалі, державна екологічна політика на рівні територіальних громад здійснюється за допомогою механізмів, які ставлять за мету стимулювання розвитку регіонів. Узагальнивши існуючі визначення поняття механізмів у широкому розумінні, можна констатувати, що це є сукупність послідовних дій окремих елементів, засобів і методів у певних формах, які забезпечують функціонування та розвиток системи. За функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні можна поділити на основні організаційний, правовий, економічний, та допоміжні: кадровий, інформаційний та громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми [6 с. 12].

Таким чином, реалізацією екологічної політики на регіональному рівні є:

1. підвищення обізнаності громади та поширення знань щодо екологічних питань регіону та держави у цілому;
2. залучення населення територіальної громади до творення державної екологічної політики та підвищення її зацікавленості;
3. налагодження діалогу між громадою та представниками владних органів;
4. постійні дії, направлені на безперервне покращення екологічного стану та збереження навколишнього середовища;
5. виконання зобов'язань законодавства у сфері екології;
6. аналіз діяльності з ціллю наближення до стійкого екологічного розвитку держави та регіону зокрема.

Таким чином, важливо усвідомлювати що пошук шляхів для вирішення екологічних проблем знаходиться головним чином у сфері державного управління, природоохоронного законодавства та діяльності громади. Тому, головним для адекватного реагування на екологічні проблеми можна вважати наступні дії:

1. Забезпечення вільного доступу, відкритості та прозорості інформації щодо екологічного становища в однаковій мірі як для владних органів так і для громадськості; сприяння обізнаності громадськості та формування екологічної свідомості і відповідальності у громадян та бізнесу.
2. Сприяння співробітництву та партнерству між територіальними громадами, державою та бізнесом щодо досягнення екологічної безпеки.
3. Створення вітчизняної системи моніторингу і управління в сфері екологічної безпеки, яка враховуватиме національні особливості, як сегменту глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій.

Отже, однією з важливих проблем, яка потребує вирішення у майбутньому - є забезпечення партнерських відносин та конструктивного діалогу між місцевими органами влади та державою у сфері здійснення заходів щодо збереження навколишнього середовища. Проте, ефективність реалізації вказаних заходів, залежатиме від повноти та досконалості правового регулювання, відповідного статусу та компетенції зазначених органів, удосконалення порядку делегування повноважень, уточнення обсягів їх компетенції та реалізацію згаданої компетенції в окремих сферах і як наслідок - їх гармонізацію між собою.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Державна політика у сфері екології та охорона навколишнього природного середовища мають забезпечуватися шляхом

запровадженням новітніх екологічних та безпечних технологій. Таким чином, екологічна політика, забезпечення екологічної безпеки як загальнодержавної, так і на рівні територіальних громад, є важливою складовою державної політики, в свою чергу створення узгодженої стратегії в галузі екології відповідає об'єктивним потребам сучасного світу. Лише спільне здійснення екологічної політики силами держслужбовців, політиків та громади може забезпечити екологічну безпеку та виживання людства. Це один із найважливіших проявів загальнолюдських інтересів та цінностей.

Перелік такого широкого кола повноважень в сфері екологічної політики яке покладено на місцеві органи влади пояснюється тим, що тільки вони більше можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної територіальної громади. Через систему місцевих рад здійснюється політика охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції. Саме тому місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства й природи віддається пріоритет.

Список літератури.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 29, ст.315) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>
3. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 16, ст.138) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>
4. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: монографія / В.В. Мамонова. - Х.: Видавництво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2016. – 196 с.
5. Ашикова Е. І. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент реалізації державної екологічної політики / Е. І. Ашикова // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали V наук.-практ. конф. (12 груд. 2013 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. - Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. - С. 133 - 136.
6. Тібекін Я. О. Державне управління соціально-екологічною відповідальністю за природокористування: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Тібекін Я. О.; ДонДУУ. – Донецьк, 2013. – 20 с.
7. Бойко І. І. Концептуальні виміри екологічної свідомості / І. І. Бойко // Біоресурси і природокористування. – 2013. – № 12. – Т. 5. – С. 161 – 168.
8. Шершун С. М. Поняття стратегічної екологічної оцінки: питання визначення в законодавстві України / С. М. Шершун // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2014. – № 1. – С. 265 – 272.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Accessed 21 May 1997).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On the assessment of the environmental impact”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (Accessed 25 May 2017).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine “On the strategic environmental assessment”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> (Accessed 20 March 2018).
4. Mamonova, V.V. (2016), Metodolohiia upravlinnia terytorial'nym rozvytkom: monohrafiia [Methodology of territorial development management], Vydavnytstvo KharRI NADU “Mahistr”, Kharkiv, Ukraine.
5. Ashykova, E. I. (2013), “Strategic environmental assessment as a tool for implementing the State Environmental Policy”, Pravovi aspekty publichnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka: materialy V nauk.-prakt. konf. [Proceedings V Conference “Legal Aspects of Public Administration: Theory and Practice”], Dnipropetrovsk, Ukraine, 12 december 2013, pp. 133 - 136.
6. Tibekin, Ya. O. (2013), “State Administration of Social and Environmental Responsibility for Nature Use”, Ph.D. Thesis, Public administration, Donetsk State University of Management, Donetsk, Ukraine.
7. Boiko, I. I. (2013), “Conceptual measurements of ecological consciousness”, Bioresursy i pryrodokorystuvannia, vol. 12, pp. 161 – 168.
8. Shershun, S. M. (2014), “Concept of strategic environmental assessment: issues of definition in the legislation of Ukraine”, Visn. Luhan. derzh. un-tu vnutrishnikh sprav im. E. O. Didorenka, vol. 1, pp. 265 – 272.

Стаття надійшла до редакції 18.03.2019 р.