

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА МІСЦЕВОГО
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ
ENVIRONMENTAL POLICY AS A COMPONENT OF LOCAL PUBLIC
ADMINISTRATION: ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

Для сучасної України проблеми екології набули непересічного значення, певним чином визначаючи особливості соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країни. Екологія виступає невіддільним складником розбудови української незалежності. Європейський та Євроатлантичний вектори розвитку України обов'язково передбачають запровадження європейських підходів щодо розробки й запровадження екологічної політики. У статті проаналізовано та узагальнено передовий досвід країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики в межах системи муніципального екологічного менеджменту. Запропоновано «Дорожню карту» підготовки та запровадження екологічної політики, як складника місцевого публічного управління.

Ключові слова: екологія, політика, публічне управління, місцева влада, міжнародний досвід.

введення екологічної політики. В статті проаналізовано та обобщено передовий досвід держав-членів ЄС по розробці та впровадженню екологічної політики в рамках системи муніципального екологічного менеджменту. Предложена «Дорожная карта» подготовки и внедрения экологической политики в рамках местного публичного управления.

Ключевые слова: экология, политика, публичное управление, местная власть, международный опыт.

For modern Ukraine ecology problems are very important and, to a certain extent, define peculiarities of socio-economic and political development of the country. Ecology is an integral part of the development of Ukrainian independence. European and Euro-Atlantic vectors of development of Ukraine necessarily imply the introduction of European approaches in the development and implementation of environmental policy. The article analyzes and summarizes the best practices of the EU Member States in the development and implementation of environmental policy within the framework of the municipal environmental management system. The road map of preparation and introduction of environmental policy in the framework of local public administration is proposed.

Key words: ecology, politics, public administration, local authority, international experience.

УДК 35:352.07:574(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-25>

Малекі О.А.

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президенті України

Для современной Украины проблемы экологии очень важны и, в определенной степени, определяют особенности социально-экономического и политического развития страны. Экология выступает неотъемлемой частью развития украинской независимости. Европейский и Евроатлантический векторы развития Украины обязательно предполагают внедрение европейских подходов при разработке и

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні, як ніколи, важливо забезпечити гармонійний розвиток господарства, людини та природи, щоб технічне втручання в біосферу Землі не зашкодило якості середовища, в якому живуть люди. Ми є свідками не тільки активних і неоднозначних політичних баталій, у котрих використовується як аргумент і екологічна інформація, а й проявів низької екологічної культури та навіть екологічного невігластва як пересічних громадян, так і керівників різних рівнів. Образно кажучи, відчувається брак не тільки чистої води та повітря, а й елементарних екологічних знань. Екологічна політика в Україні вже вийшла за межі суто наукової проблеми та все більше визначає особливості розвитку не лише соціально-економічного, а й політичного, культурного та морального життя в нашій країні [8, с. 5].

Наявна на сьогодні в Україні система екологічної політики є недостатньо ефективною та часто-густо призводить до небажаних соціально-економічних і суспільно-політичних наслідків. Це спричинено, насамперед, відсутністю чітких механізмів реалізації чинних екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, а також поширеністю негативної суспільної думки про те, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. У відносинах із природою населення вже дійшло крайньої межі, коли постало питання про можливість подальшого існування людської цивілізації загалом. Загальновизнано, що найголовнішою причиною екологічної кризи, яку переживає суспільство, є незнання або ігнорування законів розвитку природи, бездумне, споживацьке ставлення до навколишнього природного середовища та його ресурсів.

Складність розв'язання екологічних проблем пов'язана також із тим, що є різні підходи щодо розуміння сутності екологічної політики, оскільки одні зводять таку політику до системи конкретних заходів, що вживаються владними структурами з метою захисту навколишнього середовища, а інші вбачають в ній не лише дії, спрямовані на захист довкілля, а й раціональне використання природних ресурсів, забезпечення нормальних умов життєдіяльності місцевої громади та кожного окремого громадянина. Якщо раніше суб'єктом екологічної політики була переважно держава, то тепер її, в основному, реалізують політичні партії, соціальні рухи, громадські об'єднання, окремі громадяни, міжнародні організації тощо.

Усе це зумовлює актуальність розробки нових підходів, із врахуванням найкращих міжнародних практик, реалізації екологічної політики як складника публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз стану наукової розробленості проблеми вдосконалення екологічної політики в Україні, нашими вченими створено достатньо потужне підґрунтя задля її подальшого дослідження. Вагомий внесок у вивчення окремих аспектів державного управління, пов'язаного з екологічною проблематикою та охороною довкілля свого часу зробили С. Алексєєв, В. Андрейцев, В. Вернадський, Т. Гардашук, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Дьомкін, Т. Іванова, М. Кисельов, М. Корецький, О. Лазор, Ю. Лебединський, В. Овчинников, Ю. Шемшученко та інші. У їхніх працях висвітлено надзвичайно широкий спектр еколого-економічних проблем на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Крім того, особливе значення мають дослідження таких вчених екологів, як Т. Бокач, Н. Данілова, В. Кучерявий, Н. Маслов, а також урбаністів: Ю. Білоконя, М. Бєвза, В. Вадімова, М. Габреля, М. Дьоміна, Г. Лаврика, А. Осітнянка, Б. Павлишина, В. Тимохіна та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри досить значну загальну кількість наукових праць, які присвячені різним аспектам реалізації екологічної політики в Україні, все ще об'єктивно бракує робіт, які б були присвячені аналізу ролі та місця місцевих органів публічної влади у сфері охорони природного середовища, захисту довкілля, розвитку нових енергоощадних технологій, відновлення природно-рекреаційного потенціалу тощо. На сьогодні екологічна ситуація вимагає комплексного аналізу проблем, які пов'язані з реалізацією екологічної політики на місцях і розробки на цій основі

рекомендацій з удосконалення механізмів управління природокористуванням та збереженням довкілля. Сучасні взаємопов'язані соціально-економічні та екологічні процеси вимагають нових організаційно-управлінських механізмів прийняття рішень з урахуванням кращих міжнародних практик, а також особливостей нинішнього етапу українського державотворення спрямованого на децентралізацію та передачу повноважень на місця.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення публічного управління на місцевому рівні у сфері екології на підставі аналізу й узагальнення передового європейського досвіду запровадження екологічної політики за принципом системи муніципального екологічного менеджменту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як свідчить проведений аналіз, загальноприйнятою європейською практикою є те, що муніципальна екологічна політика та відповідна їй екологічна програма муніципалітету виступають системотворчими складниками системи муніципального екологічного менеджменту. Ця система розробляється та реалізується за участю органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, а також з обов'язковим залученням громадськості [4].

За європейською моделлю, екологічна політика українських публічних органів влади на місцях, як й уся система екологічного менеджменту в Україні, має розроблятися й впроваджуватися за принципом послідовного вдосконалення – тобто вона повинна бути спрямованою на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети, вибір реальних проміжних цілей, а також визначення реального часу їхнього досягнення [7, р. 17].

Слід виділити такі основні етапи («*Дорожню карту*») на шляху розробки й впровадження екологічної політики як складника публічного управління на місцевому рівні [2]:

1. **Визначення концептуального підходу щодо розроблення політики.** Обрання практичного інструментарію, призначення конкретних виконавців, джерел фінансування, етапів розробки тощо. Загальні вимоги до екологічної політики, яка має розроблятися, наведені в Постанові ЄС EMAS III, а також у міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001 [1].

У процесі вивчення досвіду інших країн-членів ЄС щодо розроблення екологічної політики та обговорення ключових питань, членами робочої групи з-поміж співробітників органу

місцевого самоврядування, а також іншими зацікавленими працівниками створюються умови задля формування цілісної картини внутрішніх запитань і проблем, з якими доведеться зіткнутися, визначається послідовність їхнього розв'язання, очікувані результати та часові межі процесу розробки [9].

Аналіз екологічних політик в країнах ЄС можуть бути дуже корисним, проте європейська політика не повинна бути просто «скопійованою», а має відбивати індивідуальні особливості органу місцевого самоврядування в умовах специфіки сучасної України [3, р. 24].

2. Виявлення зацікавлених сторін. Передбачає визначення кола тих осіб, які повинні обов'язково брати участь у розробленні екологічної політики, зокрема, керівництво органу місцевого самоврядування, інженерно-технічні працівники (які братимуть безпосередню участь у реалізації екологічної політики), фахівці у сфері екологічного менеджменту, представники місцевих політичних партій та громадських організацій (які здатні забезпечити політичну підтримку та сприяти підвищенню рівня поінформованості з питань екологічного менеджменту в процесі прийняття політичних рішень), громадськість, акредитовані екологічні верифікатори тощо [6].

3. Погодження політики, що планується до розробки, із загальнодержавними нормативно-правовими документами та програмами. На цьому етапі доцільно акцентувати особливу увагу на прихильності місцевого керівництва до ідеї розроблення місцевої екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою мера міста (іншого високопосадовця) та поширивши екологічну політику зі зазначенням цієї підтримки серед місцевої громадськості [1].

4. Визначення змісту документа: планування процесу розроблення екологічної політики робочою групою; складання переліку цілей, сфер інтересів та напрямів діяльності у сфері охорони навколишнього середовища; розроблення проекту екологічної політики. Надзвичайно важливо, щоб політика дійсно відбивала характер, структуру та пріоритети місцевої влади. Необхідний ґрунтовний підхід до формування змісту екологічної політики, який би дійсно розкривав сутність політики та важливість цього документа для місцевої громади. Екологічна політика є тим документом, на підставі якого оцінюють усю природоохоронну діяльність місцевої влади і який може викликати неабияку зацікавленість не лише з боку місцевих мешканців, а й мати загальнодержавний і міжнародний резонанс.

Органи місцевого самоврядування, розробляючи екологічну політику, повинні взяти на себе зобов'язання запровадити різноманітні компоненти та принципи LA-EMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS, 1836/93, адаптована до застосування органами місцевого самоврядування Великобританії) в екологічні огляди, програми, систему екологічного менеджменту тощо, серед яких найважливішими є:

- посилення почуття відповідальності за навколишнє середовище серед працівників органу місцевого самоврядування на всіх рівнях;

- комплексне попереднє оцінювання впливу на навколишнє середовище всіх нових видів діяльності, продуктів і процесів;

- оцінювання та перевірка прямих (непрямих) впливів (особливо суттєвих) поточної діяльності органу місцевого самоврядування на навколишнє середовище;

- запровадження заходів щодо запобігання (ліквідації) забруднення, а де це неможливо, скорочення викидів забруднюючих речовин і обсягу відходів до мінімуму;

- вживання заходів щодо запобігання аварійним викидам забруднюючих речовин чи емісії енергії;

- встановлення та застосування процедур постійного моніторингу перевірки рівня дотримання екологічної політики;

- запровадження й оновлення процедур (дій), які слід здійснювати у разі виявлення фактів недотримання екологічної політики, конкретних екологічних цілей, або невиконання поставлених завдань;

- забезпечення співпраці з органами державної влади усіх рівнів задля створення й оновлення додаткових процедур з метою мінімізації впливів будь-яких аварійних викидів у навколишнє середовище;

- надання громадськості якомога повнішої інформації про діяльність місцевої влади, яка необхідна для розуміння впливів на навколишнє середовище та забезпечення відкритого діалогу;

- підготовка відповідних рекомендацій клієнтам щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в межах територіальної громади [6];

5. Проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами. Перевірений на відповідність вимогам EMAS та ISO 14001 проект політики подається для внутрішнього (серед службовців усіх рівнів органу місцевого самоврядування) та зовнішнього (ділові кола, громадські організації, екологічні форуми тощо)

обговорення, а також проведення різноманітних консультацій, веб-конференцій, обговорень тощо. Консультації із зовнішніми зацікавленими сторонами дають місцевій владі можливість публічно продемонструвати готовність до діалогу з громадськістю та визначити найбільш ефективні шляхи проведення консультацій;

6. Внесення змін, поправок і подання остаточної версії екологічної політики встановленим порядком вищому керівництву для ознайомлення та ухвали рішення про її прийняття. Остаточна версія екологічної політики місцевого органу влади має бути належним чином документально оформлена, представлена у письмовому вигляді та ухвалена (підписана) встановленим порядком [5].

7. Оприлюднення екологічної політики. Широке обговорення у місцевих ЗМІ, на телебаченні, під час зустрічей із місцевими мешканцями. Отримання та моніторинг громадської підтримки.

8. Реалізація екологічної політики органом публічного управління. Моніторинг проміжних та контрольних результатів. Внесення коректив. Періодичне звітування перед керівними органами та широкою місцевою громадськістю. Серед об'єктивних чинників, які стимулюють перегляд екологічної політики, можна виділити такі: зміни нормативно-правового поля в державі, досягнення (втрата актуальності) поставлених цілей, зміна можливостей організації, нові пропозиції від зацікавлених сторін, серйозні обґрунтовані скарги від громадськості тощо.

Важливим елементом практичної реалізації екологічної політики на місцевому рівні є її інтегрування в уже наявну систему місцевого самоврядування. Це дасть можливість більш ефективно донести цілі та завдання екологічної політики до всіх ланок місцевої влади та створить умови, за яких вона буде розглядатися як невіддільний елемент життєдіяльності місцевої громади.

Висновки та подальші перспективи дослідження. Отже, у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень та демократизації українського суспільства, екологічна політика публічних органів на місцях виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ефективне розроблення та впровадження такої політики є невіддільним

елементом сталого розвитку місцевих громад. Дотримання послідовності етапів процесу розроблення екологічної політики забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями (принципи) природоохоронної діяльності на місцях. Подальші кроки за цим напрямом вбачаються у вивченні й адаптації передового досвіду країн-членів ЄС щодо розроблення конкретних механізмів реалізації екологічної політики в сучасних українських соціально-економічних та суспільно-політичних реаліях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities. Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. P. 17–25.
2. EMAS and ISO 14001 : complementarities and differences. December 2011. First edition. URL: http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/EMASiso14001_high.pdf (дата звернення 26.05.2019).
3. Environmental Management Systems. A guidebook for Improving Energy and Environmental Performance in Local Government. Prepared Five Winds International, 2004. 245 p.
4. From ISO 14001 to EMAS : mind the gap How to implement EMAS where ISO 14001 already exists. Information about the European Eco-Management and Audit Scheme published by the Office of the German EMAS Advisory Board. URL: https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/UGA_Infosheet_From-ISO-14001-to-EMAS.pdf (дата звернення 27.05.2019).
5. Przewodnik wdrażania EMAS dla miast/gmin w Unii Europejskiej. Pierwsze kroki w procesie wdrażania EMAS / Na podstawie doświadczeń zdobytych przez 16 miast z Państw Członkowskich Unii Europejskiej (w tym z 8 Państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej), 2004. P. 36–41.
6. Writing an environmental policy. URL: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm> (дата звернення 26.05.2019).
7. Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) : Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 листопада 2010 року. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. L 334. URL: <https://www.old.minjust.gov.ua/file/33301.docx> (дата звернення 26.05.2019).
8. Екологічна безпека територій : колективна монографія / Я.О. Адаменко, Л.М. Архипова, Я.Д. Гладун та ін.; за заг. ред. О.М. Адаменка. Івано-Франківськ: Голіней, 2014. 361 с.
9. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту : сутність та чинники розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. Львів : НЛТУ України. 2010. Вип. 12. С. 86–90.