

*Карцигін Д. С.,**аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Університету митної справи та фінансів*

## АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: СТАН І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню змісту окремих адміністративно-управлінських форм взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Автор наголошує на існуванні проблеми неузгодженості державної політики у сфері екологічного громадського врядування. Установлено, що така ситуація склалася внаслідок розгалуженості законодавства й уповільненості процесів становлення громадянського суспільства в Україні. Припускається, що така проблема обмежує функціональні можливості громадськості впливати на владу в процесі розроблення та прийняття управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища й оцінювання впливу на довкілля. Окрема увага приділена аналізу правової природи та змісту таких форм, як консультації з громадськістю в екологічній сфері з питань формування й реалізації державної екологічної політики; громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, які реалізують державну екологічну політику; участь громадськості в оцінюванні впливу на довкілля; громадське обговорення ініціатив в екологічній сфері; збори (конференції). Звернено увагу на проблему реалізації вказаних форм на тимчасово окупованих територіях України. Унаслідок цього констатується наявність у державі певного дисбалансу розвитку громадського екологічного врядування за територіальною ознакою. Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-управлінських форм взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, що зумовлено такими чинниками: політичним (небажання влади надавати громадськості реальні механізми впливу), організаційним (неналежна координація між органами виконавчої влади), ідеологічним (упереджене ставлення влади до громадськості), правовим (відсутність актів роз'яснювального та процедурного аспектів у сфері екологічного громадського врядування). За результатами дослідження запропоновано такі організаційні форми: громадський екологічний краудсорсинг (залучення громадськості до діалогу з владою в екологічній сфері за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних мереж), залучення громадськості до процесу міжнародної співпраці в екологічній сфері (розбудова системи міжнародного екологічного співробітництва), державно-приватний фандрайзинг (формування екологічної свідомості, залучення ресурсів до реалізації екологічних ініціатив, популяризація фахових спеціальностей екологічної спрямованості, удосконалення механізмів систематизації й поширення екологічної інформації, активізація венчурної діяльності в екологічній сфері (інвестування в екологічні інновації)).

**Ключові слова:** адміністративно-управлінські форми, взаємодія, громадськість, державна екологічна політика, екологічне громадське врядування, інститути громадянського суспільства, організаційні форми.

**Постановка проблеми.** Розбудова системи взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері вимагає застосування адміністративно-управлінських форм, які створюють основу такої співпраці. На сучасному етапі спостерігається проблема недосконалості таких форм, що суттєво гальмує процес становлення екологічного громадського врядування в Україні.

У вітчизняній юридичній науці проблема адміністративно-управлінських форм взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері комплексно не вивчалася, що вимагає наукових досліджень означеного питання, які враховують сучасні виклики й загрози.

Ключовою проблемою є відсутність системності в політиці держави в розбудові екологічного громадського врядування, що не дає змоги інститутам громадянського суспільства реально впливати на владу. Для вирішення цієї проблеми необхідно проаналізувати наявні та запропонувати перспективні організаційні форми взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері.

**Метою статті** є комплексний теоретико-правовий аналіз адміністративно-управлінських форм взаємодії влади та громадянського суспільства в екологічній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ю.Г. Парубець уважає, що організаційні адміністративно-управлінські форми є окремим елементом управлінської діяльності, що не тягне за собою настання юридичних наслідків, які спрямовані на забезпечення ефективної діяльності певної системи управління й поділяються на організаційні дії та матеріально-технічні операції [1, с. 138]. Варто припустити, що ці форми прямо пов'язані з реалізацією органами влади й місцевого самоврядування повноважень у сфері екологічної політики держави. Взаємодія в рамках означених форм здебільшого полягає у створенні функціональних передумов для ефективної реалізації екологічної політики та розбудови такої системи співпраці, яка буде враховувати не тільки інтереси держави, а й суспільні інтереси. Аналіз Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» дає змогу до таких форм зарахувати консультації з громадськістю з питань формування й реалізації державної екологічної політики; громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, які реалізують державну екологічну політику; участь громадськості в оцінюванні впливу на довкілля; громадське обговорення ініціатив в екологічній сфері; збори (конференції) [2; 3]. Пропонуємо детальніше ознайомитися з цими організаційними формами та з'ясувати, чи потребують вони вдосконалення або доповнення.

1. Консультації з громадськістю в екологічній сфері з питань формування й реалізації державної екологічної політики. На нашу думку, ідеться про системне обговорення окремих проблем і конфліктів, які виникли в процесі реалізації державної екологічної політики. Передусім до цієї форми варто зарахувати консультативно-дорадчі інструменти взаємодії влади та громадськості, зокрема функціонування громадських рад при органах виконавчої влади. Варто зазначити, що ця форма взаємодії реалізується на загальнодержавному й місцевому рівнях, що зумовлено специфікою питань, які вирішуються представниками громадянського суспільства, й територіальною юрисдикцією органа виконавчої влади, при якому створено громадську раду. Уважаємо, що ключовим завданням вищевказаних суб'єктів є систематизація звернень від громадськості, а також їх подальше опрацювання. Звичайно, ідеться про проблемні питання захисту екологічних прав, які надходять до громадських рад і приймаються у вигляді відповідних звернень. На підставі такого розгляду формуються чіткі пропозиції щодо владнання такого конфлікту. Ці пропозиції повинні бути резюмовані у вигляді відповідних рекомендацій органу влади, реалізація яких дасть змогу вирішити конфлікт. Однак тут виникає наступна проблема: саме рішення залишається за межами обговорення й контролю, тому консультації як урахування думки називають «символічною участю» [4, с. 58]. На наше переконання, вирішити цю проблему варто шляхом надання рішенням громадських рад статусу обов'язкових до розгляду органом виконання, при якому вони створені. Сьогодні можна констатувати, що ця форма здебільшого є демонстрацією партнерства з громадянським суспільством, аніж реальним засобом впливу на виконавчу владу.

2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, які реалізують державну екологічну політику. Така експертиза передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади в роботі [5]. Цю форму не варто плутати з участю громадськості в оцінюванні впливу на довкілля, адже вона має дещо інший предмет дослідження – ефективність виконання органами виконавчої влади власних повноважень в екологічній сфері. Метою проведення такої громадської експертизи є покращення державної екологічної політики та якості адміністративних послуг у цій сфері, які надаються громадянам. Предметом такої експертизи є проекти актів органів виконавчої влади та їх посадових осіб з питань, що стосуються дотримання екологічних прав, свобод і законних інтересів громадян; стан виконання відповідними органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами екологічного законодавства України; стан виконання державних і місцевих програм у сфері охорони довкілля, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів; діяльність посадових осіб органів виконавчої влади щодо виконання ними своїх посадових обов'язків у процесі реалізації державної екологічної політики.

3. Участь громадськості в оцінюванні впливу на довкілля. Згідно із законодавством, оцінювання впливу на довкілля передбачає підготовчий етап (формування звіту з оцінювання впливу на довкілля); громадське обговорення цього звіту (аналіз результатів і розроблення пропозицій); вивчення органом виконавчої влади звіту, а також відомостей, які надає сам суб'єкт господарювання; надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінювання впливу на довкілля; урахування висновку з оцінювання

впливу на довкілля [6]. На наш погляд, це одна з основних форм взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, оскільки передбачає повноцінну участь інститутів громадянського суспільства в її проведенні й урахування результатів такого оцінювання уповноваженим органом влади. Залежно від указанного характеру її доцільно поділити на два види: енергетична планова діяльність (нафтопереробні та газопереробні заводи, ТЕС, ТЕЦ, установки для виробництва або збагачення ядерного палива, установки для захоронення радіоактивних відходів) і промислова планова діяльність (чорна й кольорова металургія, споруди з переробки азбесту, деякі категорії хімічного виробництва, глибоке буріння, сільське господарство, виробництво та обробка металу, переробка мінеральної сировини, харчова промисловість). Уважаємо участь громадськості в оцінюванні впливу на довкілля доволі дієвим засобом вирішення економічних конфліктів, в основі яких є екологічні чинники.

4. Громадське обговорення ініціатив в екологічній сфері. Відповідно до п. 1 Роз'яснень Міністерства юстиції України «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» від 3 лютого 2011 року, громадські обговорення проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості й прозорості в діяльності цих органів [7]. Ця форма має дуже вагомий значення, адже, на нашу думку, вона створює передумови розбудови конструктивного діалогу з органами виконавчої влади. З огляду на специфіку екологічної сфери, такий діалог може позитивно вплинути на ефективність екологічної політики. У рамках цієї форми відбувається збалансування інтересів громадськості й суспільства. Процедурні аспекти реалізації означеної форми досить вичерпно регламентовані Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 року № 989. Етапами реалізації цієї форми є оприлюднення оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінювання впливу на довкілля; проведення громадських слухань; розгляд, урахування, відхилення зауважень і пропозицій громадськості, отриманих під час громадських слухань; підготовка й оприлюднення результатів громадських слухань [8]. Натепер основною проблемою залишається інформаційний складник громадських обговорень, тобто є проблема з інформування суспільства про проведення таких обговорень і недостатнє використання інформаційно-телекомунікаційних мереж у процесі громадських обговорень.

5. Збори (конференції). Сьогодні існування цієї форми здебільшого зумовлено процесом децентралізації влади, у рамках якої територіальні громади отримують значні повноваження в тому числі й в екологічній сфері. На актуальності такої форми наголошувалося ще Конференцією ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», де стверджується про необхідність і визначаються основні напрями врахування громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку території зі збереженням її ресурсного потенціалу. Й особлива роль у цьому процесі відводиться місцевим органам управління та окремим соціальним групам населення [9]. На наш погляд, ця форма була б корисною під час вирішення багатьох конфліктів, пов'язаних із екологічними питаннями на місцевому рівні, адже громади отримали б ефективні інструменти впливу на суб'єктів господарювання,

які завдають негативного впливу на довкілля. Однак у сучасних умовах ця форма майже не регламентована. У Верховній Раді України з серпня 2019 року перебуває Законопроект «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», прийняття якого може покращити рівень взаємодії громади й органів місцевого самоврядування в екологічній сфері. У цьому документі міститься таке визначення поняття «збори (конференція)»: зібрання представників членів територіальної громади (мікрोगромади), уповноважених представляти інтереси інших жителів відповідної території на підставі рішень загальних зборів, проведених у межах дрібніших складових територій, для розгляду й вирішення питань місцевого значення. При цьому окремо позиціонується принцип соціальної та екологічної відповідальності під час вирішення питань місцевого значення [10]. У рамках реформи місцевого самоврядування ця форма взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері закріплена в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Так, у статті 7 документа встановлено механізм організації таких зборів (конференцій) [11]. На практиці ця форма може реалізуватися у вигляді екологічних форумів, аналізу екологічних проблем громади та стратегій їх вирішення, запровадження екологічних ініціатив, створення в громаді екологічних клубів, адвокації екологічних цінностей у місцевих ЗМІ [12]. Уважаємо, що для повноцінної реалізації цієї форми потрібно якомога скоріше прийняти вищевказаний закон і на рівні підзаконних актів деталізувати процедурні аспекти організації й проведення зборів (конференцій) громад.

Якщо проаналізувати вищевказане, можна констатувати неможливість використання організаційних форм взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері на тимчасово окупованих територіях Донбасу й АР Крим. Це пов'язано з тим, що на цих територіях органи влади не можуть виконувати свої повноваження. Однак від цього екологічних проблем на цих територіях не меншає, а, навпаки, значно більшає. Тому ми спостерігаємо певний дисбаланс розвитку громадського екологічного врядування на окремих територіях держави. Поряд із цим у Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII чітко декларовано такий напрям захисту прав населення цих територій, як сприяння забезпеченню екологічних потреб шляхом реалізації відповідних заходів [13].

Ця проблема вже активно обговорюється в правових колах, наприклад, І.О. Личенко наголошує, що, формуючи пріоритети функціонування суб'єктів охорони навколишнього природного середовища на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей, держава повинна забезпечити проведення екологічного аудиту з метою визначення масштабів завданих збитків навколишньому середовищу; створити єдиний центр із моніторингу забруднення довкілля; звернутися до міжнародних організацій, представництв зарубіжних країн надати міжнародну технічну допомогу на проведення стратегічної екологічної оцінки та допомоги в створенні міжнародного фонду для відновлення східного регіону України з урахуванням економічних, соціальних та екологічних проблем; запровадити механізм дієвого громадського контролю за проведенням цих робіт [14, с. 282].

Як ми бачимо, більшість завдань вимагають розбудови співпраці з громадськістю на тимчасово окупованих територіях, як правило, ці завдання вирішуються за допомогою саме організа-

ційних форм співпраці. Ураховуючи вищевказане, пропонуємо три нові організаційні форми, запровадження яких буде корисним не тільки для вирішення проблеми екологічної безпеки тимчасово окупованих територій, а й для сфери громадського екологічного врядування загалом:

1. Громадський екологічний краудсорсинг. Ця форма передбачає залучення громадськості до діалогу з владою в екологічній сфері за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних мереж. Така пропозиція відповідає загальним тенденціям е-врядування в державі. Це дасть змогу громадськості тимчасово окупованих територій залучатися до діалогу, а для ІГС, які працюють на підконтрольній території, підвищить їхній ресурсний потенціал. На таких майданчиках можна обговорювати проекти управлінських рішень, розглядати громадські та владні ініціативи, повідомляти про виявлені екологічні загрози тощо. Відповідна практика вже позитивно зарекомендувала себе в США та Європі, у яких краудсорсинг застосовують для ефективного використання громадянських ініціатив через взаємодію з публічною владою; зменшення чинників соціально-політичних криз за рахунок покращення соціальної кон'юнктури; пошуку нових, креативних рішень; розширення експертного середовища й ротації влади через залучення осіб, які реально показали свої можливості та якість [15, с. 303].

2. Залучення громадськості до процесу міжнародної співпраці в екологічній сфері. В умовах євроінтеграції розбудова системи міжнародного екологічного співробітництва є доволі актуальним напрямом діяльності влади. Натомість цей процес неможливий без громадської участі, оскільки вона забезпечує неурядовий компонент взаємодії, який останнім часом відіграє усе більшу роль. По суті, ідеться про становлення соціальної відповідальності в екологічній сфері, що сприяє партнерству з органами влади. Сьогодні напрямом міжнародної співпраці в означеній сфері є охорона біологічного різноманіття; охорона трансграничних водотоків і міжнародних озер; зміна клімату; охорона озонового шару; охорона атмосферного повітря; поводження з відходами; оцінювання впливу на довкілля. Запропонована форма може бути досить ефективною, адже потенціал громадськості досить значний, особливо що стосується експертного середовища. Залучаючи цей потенціал, влада значно розширює й свою функціональність і підвищує рівень довіри суспільства.

3. Державно-приватний фандрайзинг. Після «Революції Гідності» в Україні активізуються євроінтеграційні процеси, унаслідок чого в державі активно починають працювати міжнародні організації та фонди, які надають грантові кошти на реалізацію різних проектів, у тому числі й тих, які пов'язані з екологічною сферою. Для України це доволі значна фінансова допомога, що дає змогу за рахунок небюджетних коштів реалізувати ті чи інші екологічні ініціативи. Щоб ефективніше використати цей ресурс, потрібно запровадити систему державно-приватного фандрайзингу, яка дасть змогу спільними зусиллями складати й подавати заявки, а також реалізовувати проекти. Для влади – це економія бюджетних коштів і зайва можливість покращити рівень взаємодії з ІГС. Для останніх – це шанс реально впливати на екологічну ситуацію в державі, регіоні або окремому населеному пункті.

**Висновки.** Під час дослідження виявлено та проаналізовано такі організаційні адміністративно-управлінські форми взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері: консультації з громадськістю в екологічній сфері з питань формування й реалізації державної екологічної політики; громадську експертизу

діяльності органів виконавчої влади, які реалізують державну екологічну політику; участь громадськості в оцінюванні впливу на довкілля; громадське обговорення ініціатив в екологічній сфері; збори (конференції). Акцентовано увагу на проблемі неможливості використання організаційних форм взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері на тимчасово окупованих територіях Донбасу та АР Крим, що зумовлено неможливістю органів влади України виконувати свої функції на цих територіях. Запропоновано такі організаційні форми: громадський екологічний краудсорсинг (залучення громадськості до діалогу з владою в екологічній сфері за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних мереж), залучення громадськості до процесу міжнародної співпраці в екологічній сфері (розбудова системи міжнародного екологічного співробітництва), державно-приватний фандрайзинг (формування екологічної свідомості, залучення ресурсів до реалізації екологічних ініціатив, популяризація фахових спеціальностей екологічної спрямованості, удосконалення механізмів систематизації та поширення екологічної інформації, активізація венчурної діяльності в екологічній сфері (інвестування в екологічні інновації)).

#### Література:

1. Парубець Ю.Г. Адміністративно-правові засади взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства у забезпеченні екологічних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 198 с.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Голос України*. 2019. № 62.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
4. Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P. Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metshallitus. Kuopio, 1999. 96 p.
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 214.
6. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. С. 12. Ст. 315.
7. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> (дата звернення: 15.03.2020).
8. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 1.
9. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навчально-методичний посібник. Київ : ДП «Укртехінформ», 2013. 250 с.
10. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання : Проект Закону України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539) (дата звернення: 22.03.2020).
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 734. Ст. 91
12. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. Київ : Ленвіт, 2012. 64 с.
13. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях

у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. С. 47. Ст. 54.

14. Личенко О.І. Проблеми екологічної безпеки тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та організаційно-правові засади їхнього вирішення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 845. С. 279–284.
15. Гвоздецький А. Краудсорсинг в громадянському суспільстві: сучасні механізми прямої демократії. *Публічне право*. 2014. № 2 (14). С. 301–307.

#### Kartsyhin D. Administrative-managerial forms of interaction between government and the public in the environmental sphere: state and problems of implementation

**Summary.** The article is devoted to the study of the content of separate administrative and managerial forms of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere. The author emphasizes the problem of inconsistency of public policy in the sphere of environmental public governance. It has been established that this situation is a result of the ramifications of the legislation and the slowdown in the process of civil society formation in Ukraine. Such a problem is believed to limit the capacity of the public to influence the government in the process of developing and making management decisions in the field of environmental protection and environmental impact assessment. Particular attention was paid to the analysis of the legal nature and content of such forms as: environmental consultations on the formulation and implementation of state environmental policy; public examination of the activities of executive bodies implementing state environmental policy; public participation in environmental impact assessment; public discussion of initiatives in the environmental field; meetings (conferences). Attention is drawn to the problem of implementation of these forms in the temporarily occupied territories of Ukraine. As a result, there is a certain imbalance in the development of public environmental governance on a territorial basis. The necessity to improve the administrative-managerial forms of interaction between the authorities and the public in the ecological sphere is substantiated, which is conditioned by the following factors: political (unwillingness of the authorities to give the public real mechanisms of influence), organizational (inadequate coordination between executive authorities), ideological and ideological legal (lack of acts of explanatory and procedural aspects in the field of environmental public governance). According to the results of the research, the following organizational forms are proposed: public environmental crowdsourcing (involving the public in dialogue with the authorities in the environmental sphere through the use of information and telecommunication networks), involvement of the public in the process of international cooperation in the ecological sphere (development of the international ecological cooperation system); fundraising (formation of environmental awareness, involvement of resources in the implementation of environmental initiatives, promotion of professional specialties, environmental focus, improving the mechanisms of systematization and dissemination of environmental information, activation of venture capital activity in the environmental sector (investments in green innovations)).

**Key words:** administrative and administrative forms, interaction, public, state environmental policy, environmental public governance, civil society institutions, organizational forms.