

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:352.07:574(477):504.05

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/13>

Малекі О.А.

Національна академія державного управління при Президентові України

«ДОРОЖНЯ КАРТА» МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВЕЛИКИХ МІСТ УКРАЇНИ

Забезпечення екологічної безпеки великих міст України не лише виступає невід'ємною складовою частиною їхнього сталого розвитку, а й безпосередньо впливає на соціально-економічну ситуацію в усій країні. Саме українським містам притаманна найвища громадянська активність, яка визначає загальний рівень соціальної напруженості в державі і ступінь довіри виборців до владних інституцій. Екологічна безпека великих міст є одним із базових постулатів регіональної політики країн-членів ЄС. Європейський та євроатлантичний вектори розвитку України обов'язково передбачають запровадження європейських підходів щодо розробки й запровадження екологічної політики. Існуюча нині в нашій країні система забезпечення екологічної безпеки великих міст є недостатньо ефективною і часто призводить до небажаних соціально-економічних і політичних наслідків. Це спричинено, насамперед, відсутністю чітких механізмів реалізації затверджених екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, а також поширеністю негативної суспільної думки, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. Незважаючи на велику загальну кількість робіт щодо різних проблем раціонального природокористування та захисту довкілля в Україні, вітчизняній науковій школі в галузі державного управління все ще бракує досліджень, присвячених запровадженню ефективною системи забезпечення екологічної безпеки великих міст. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень, демократизації українського суспільства та поступового переходу до мирного життя виважена екологічна політика держави, а особливо щодо великих міст, виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. У статті проаналізовано й узагальнено передовий досвід країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики в межах системи муніципального екологічного менеджменту, а також запропоновано «Дорожню карту» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу як складової частини місцевого публічного управління в Україні.

Ключові слова: екологічна безпека, система забезпечення, мегаполіс, міська влада, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічної безпеки великих міст України виступає невід'ємною складовою частиною не лише їхнього сталого розвитку, а й безпосередньо впливає на соціально-економічну модернізацію усєї країни. Саме українським містам притаманний найвищий рівень громадянської активності, яка, як показали події Революції Гідності, визначає рівень соціальної напруженості в державі й ступінь довіри до влади, її політики та інституцій. Крім того, нині понад 60% українців проживає саме в містах [11].

Забезпечення екологічної безпеки великих міст як елемент сталого розвитку не лише мегаполісів, а й регіонів та держав загалом – один із

базових принципів регіональної політики країн ЄС. Натомість за показниками сталого розвитку більшість українських міст суттєво відстає від європейських стандартів. За висновками експертів, міські мешканці не мають належного життєзабезпечення в українських мегаполісах і вкрай потребують створення відповідних умов (комфортного проживання та відпочинку, безпечного перебування людини на території міст, повноцінних «зелених зон», зручної транспортної мережі, належної утилізації відходів тощо). Існує багато труднощів, пов'язаних із нагромадженням хронічних соціальних, економічних та екологічних проблем, які суттєво впливають на якість та безпеку життя людей у містах України.

Діюча в Україні система забезпечення екологічної безпеки великих міст є недостатньо ефективною і часто-густо призводить до небажаних соціально-економічних і 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, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. У відносинах із природою населення вже дійшло крайньої межі, коли гостро постало питання про можливість подальшого існування людської цивілізації. Найголовнішою причиною екологічної кризи, яку переживає суспільство, є незнання або ігнорування законів розвитку природи, бездумне, споживацьке ставлення до навколишнього природного середовища.

Проблема забезпечення екологічної безпеки мегаполісів також пов'язана 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 у ній не лише дії щодо захисту 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 щодо забезпечення екологічної безпеки великих міст, адаптації найкращих зарубіжних практик реалізації екологічної політики як складової частини публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз стану наукової розробленості проблеми забезпечення екологічної безпеки великих міст в Україні, нашими вченими створено доволі потужне підґрунтя задля її подальшого дослідження. Вагомий внесок у вивчення концептуальних засад державного управління, зокрема в контексті екології та охорони довкілля зробили праці українських вчених: В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Білінської, В. Вакуленка, В. Гошовської, Н. Грицяк, В. Князева, В. Малиновського, В. Мартиненка, М. Міненка, І. Нагорної, П. Надолішнього, А. Попка, О. Пухкала, А. Рачинського,

Г. Ситника, Ю. Сурміна, В. Тертички, М. Їжі, В. Шарого, Ю. Шемшученка, О. Ястремської та ін.

Серед наукових розвідок із питань державного управління у сфері екології та природокористування варто зазначити науковий доробок таких вчених, як В. Андрейцев, М. Бринчук, Г. Васюкова, О. Веклич, В. Вернадський, П. Гаман, А. Гетьман, Ю. Горбань, Б. Данилишин, Л. Добрянська, В. Долгих, С. Дорогунцов, Л. Жарова, Д. Зеркалов, А. Качинський, А. Кернична, Н. Кобецька, О. Кобзар, В. Комарницький, А. Костін, В. Костицький, В. Кравців, О. Красівський, І. Кринична, Н. Макарова, Ю. Макогон, Малиш, Л. Мельник, М. Мягченко, Я. Олійник, В. Паламарчук, Н. Перга, К. Рябець, Т. Сафранов та ін. В їхніх працях висвітлено надзвичайно широкий спектр еколого-економічних проблем на загальнодержавному і регіональному рівнях, зокрема щодо забезпечення екологічної безпеки великих міст.

Незважаючи на досить велику загальну кількість робіт, присвячених різним проблемам раціонального природокористування та захисту довкілля в Україні, вітчизняній науковій школі в галузі державного управління все ще бракує розвідок щодо запровадження ефективної системи забезпечення екологічної безпеки великих міст.

Постановка завдання. Метою статті є розробка науково-обґрунтованих рекомендацій («Дорожньої карти») щодо модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великих міст України на підставі аналізу й узагальнення кращих європейських практик запровадження екологічної політики за принципом системи муніципального екологічного менеджменту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інтегрований сталий міський розвиток є пріоритетним напрямом європейської регіональної політики впродовж останніх кількох десятиліть, що підкріплено відповідними програмами заходів та фінансуванням (на ці цілі за період 2007–2018 рр. було виділено понад 41,1 млрд євро). Із 2014 р. сталий міський розвиток є однією з ключових цілей стратегії регіонального розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання» [6].

Як свідчить проведений аналіз, загальноприйнятою європейською практикою є те, що муніципальна екологічна політика і відповідна їй екологічна програма муніципалітету виступають системотворчими складниками системи муніципального екологічного менеджменту. Ця система розробляється і реалізується органами місцевої влади з обов'язковим залученням громадськості [4].

За європейською моделлю, екологічна політика українських публічних органів влади на місцях, як і уся система екологічного менеджменту в Україні, має розроблятися й впроваджуватися за принципом послідовного вдосконалення. Вона має бути спрямованою на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети. Необхідно обирати реальні проміжні цілі та оптимальний час задля їхнього досягнення [8, р. 17].

Можна запропонувати наведені нижче основні етапи «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великих міст України, яка виступає невід'ємною складовою частиною реалізації публічного управління на місцевому рівні [2].

Перший етап. Визначення керівництвом органу місцевої влади концептуального підходу щодо розроблення «Дорожньої карти». Обрання практичного інструментарію, призначення конкретних виконавців (робочої групи), джерел фінансування, етапів розробки тощо. Загальні вимоги до майбутньої «Дорожньої карти» наведені в Постанові ЄС EMAS III, а також міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001 [1].

Члени робочої групи (співробітники органу місцевого самоврядування, представники територіальних громад міста, інші зацікавлені особи) формують цілісну картину запитань і проблем, з якими їм, імовірно, доведеться зіткнутися під час розробки «Дорожньої карти», визначається послідовність їхнього розв'язання, прогноуються очікувані результати та часові межі процесу розробки [10].

Аналіз екологічних політик у країнах ЄС може бути дуже корисним, але варто пам'ятати, що європейська політика не має бути просто «скопійованою», а має узгоджуватися з особливостями розвитку конкретного регіону (території) в умовах сучасної України [3, р. 24].

Другий етап. Виявлення зацікавлених сторін. Передбачає визначення кола тих осіб, які мають обов'язково взяти участь у розробленні «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, 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 і сприяти підвищенню

рівня поінформованості з питань екологічного менеджменту у процесі прийняття політичних рішень), громадськість, акредитовані екологічні верифікатори тощо [7].

Третій етап. Узгодження «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, що планується до розробки із загальнодержавними нормативно-правовими документами та програмами. На цьому етапі доцільно акцентувати на прихильності місцевого керівництва до ідеї розроблення місцевої екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою мера міста (іншого високопосадовця) і поширивши екологічну політику із зазначенням цієї підтримки серед місцевої громадськості [1].

Четвертий етап. Визначення змісту «Дорожньої карти», планування процесу розроблення, складання переліку цілей, сфер інтересів та напрямів діяльності, розроблення проекту документа тощо. Надзвичайно важливо, щоб «Дорожня карта» повною мірою узгоджувалася із пріоритетами розвитку органу місцевої влади, який її розробляє. Необхідний ґрунтовний підхід до формування змісту «Дорожньої карти», який би дійсно розкривав сутність екологічної політики в мегаполісі і важливість цього документа для місцевої громади. «Дорожня карта» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу має стати таким документом, на підставі якого можна б було оцінити усю природоохоронну діяльність міської влади і який має викликати неабияку зацікавленість з боку місцевих мешканців, а також мати загальнодержавний і міжнародний резонанс.

Органи місцевого самоврядування, розробляючи «Дорожню карту» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, мають взяти на себе зобов'язання запроваджувати різноманітні компоненти та принципи LA-EMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS, 1836/93, адаптована до застосування органами місцевого самоврядування Великої Британії) в екологічній огляді, 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 і 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 і застосування процедур постійного моніторингу перевірки рівня дотримання екологічної політики;

– запровадження й оновлення процедур (дій), які варто 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 із 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 і забезпечення відкритого діалогу;

– підготовка відповідних рекомендацій клієнтам щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в межах територіальної громади [7].

П'ятий етап. Проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами, особливо представниками місцевих громад мегаполісу. Перевірений на відповідність вимогам EMAS та ISO 14001 проект «Дорожньої карти» подається для внутрішнього (всередині органу місцевої влади) та зовнішнього (ділові кола, громадські організації, екологічні форуми тощо) обговорення, а також проведення різноманітних широких консультацій із представниками місцевих громад мегаполісу, різноманітних веб-конференцій, обговорень тощо. Консультації із зовнішніми зацікавленими сторонами дають керівництву місцевої влади змогу публічно продемонструвати готовність до діалогу із громадськістю та визначити найбільш ефективні шляхи проведення консультацій.

Шостий етап. Внесення змін, поправок і подання остаточної версії «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великого міста встановленим порядком вищому керівництву задля ознайомлення та ухвали рішення про її прийняття. Остаточна версія «Дорожньої карти» має бути належним чином

документально оформлена, представлена у письмовому вигляді та ухвалена (підписана) встановленим порядком [5].

Сьомий етап. Оприлюднення екологічної «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу. Широке обговорення в місцевих ЗМІ, на телебаченні, під час зустрічей із місцевими мешканцями. Отримання та моніторинг громадської підтримки.

Восьмий етап. Практична реалізація «Дорожньої карти» органом публічного управління, моніторинг проміжних та контрольних результатів, внесення коректив. Періодичне звітування перед керівними органами та широкою місцевою громадськістю. Серед об'єктивних чинників, які можуть викликати перегляд (корекцію) «Дорожньої карти», 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 «Дорожньої карти» є інтегрування останньої до вже наявної довгострокової програми соціально-економічного розвитку міста. Це дасть змогу більш ефективно донести цілі і завдання «Дорожньої карти» до всіх ланок місцевої влади та широкою громадськістю, а також створить умови, за яких вона буде розглядатися як невід'ємний елемент життєдіяльності громади.

Висновки. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень та демократизації українського суспільства виважена екологічна політика держави, а особливо щодо великих міст, виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ефективне розроблення і впровадження такої політики є невід'ємним елементом сталого розвитку місцевих громад. Дотримання послідовності етапів та запропонованих принципів щодо процесу розроблення «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями (принципи) природоохоронної діяльності на місцевому рівні. 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.

Список літератури:

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 16.09.2019).
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 17.09.2019).
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. Urban development. Statistical snapshot 2007–2013. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/index_en.cfm#1 (дата звернення 16.09.2019).
7. Writing an environmental policy. URL: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm> (дата звернення 17.09.2019).
8. Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 листопада 2010 року «Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення). Офіційний вісник Європейського Союзу. L 334. URL: <https://www.old.minjust.gov.ua/file/33301.docx> (дата звернення 16.09.2019).
9. 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.
10. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту: сутність та чинники розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 12. С. 86–90.
11. Чисельність населення на 1 січня 2018 року та середня чисельність за 2017 рік. Державна служба статистики України. URL: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html (дата звернення 16.09.2019).

Maleki O.A. “ROAD MAP” OF MODERNIZATION OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY SYSTEM FOR LARGE CITIES OF UKRAINE

Ensuring the environmental security of Ukraine’s major cities is an integral part not only of their sustainable development, but also directly affects the socio-economic modernization of the whole country. All Ukrainian cities have a very high level of civic activity, which determines the general level of social tension in the state and the degree of trust in state institutions. Ensuring the environmental safety of large cities is one of the main principles of regional policy of EU member states. The development of European and Euro-Atlantic vectors necessarily involves the introduction of European approaches in the development and implementation of environmental policies. The current system of environmental security of major cities in Ukraine is ineffective and often leads to undesirable socio-economic and political consequences. This is due to the lack of clear mechanisms for implementing existing environmental regulations, financial problems, outdated technological equipment in enterprises, and the predominance of negative public opinion that solve environmental the problem should only be the state. Despite quite a large number of works devoted to various issues of natural resource management and environmental protection in Ukraine, the domestic scientific school in the field of public administration still does not have research to improve environmental safety in major cities. In today’s deep market transformations, democratization of Ukrainian society and gradual transition to peaceful life, the balanced environmental policy of the state, and especially relative to large cities, is an important part of the decentralization of power and administrative-territorial reform in Ukraine. The article provides an analysis and summarizes the best practices of EU member states in developing and implementing environmental policies within the municipal environmental management system. The “Roadmap” for the modernization of the metropolis’ environmental safety system as a necessary component of local government in Ukraine is proposed.

Key words: environmental safety, security system, metropolis, city government, international experience.