

УДК 351:504+008

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.37>**І. А. Кононенко,**кандидат педагогічних наук,  
докторант ННІ публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті досліджено взаємозв'язок публічного управління та екологічної культури, що здатен вплинути на ситуацію в екологічній сфері. Встановлено, що ефективність системи публічного управління впливає на розвиток екологічної культури суспільства, а процес децентралізації влади в нашій державі зовсім не визначає чітких механізмів передачі функцій в екологічній сфері на нижчі рівні управління. Окреслено ключові характеристики екологічної безпеки та вплив на неї системи публічного управління. Встановлено, що така безпека розглядається в глобальних, регіональних, локальних і умовно точкових межах. Зауважено, що багато проблем в екологічній сфері виникають у процесі діяльності не на глобальному, а на локальному (місцевому) рівні. Констатовано зростання соціальної дистанції між спрямованими на сталий розвиток громадами та бізнесом, і спрямованими на контроль та нагляд органами влади. Визначено, що ефективність партнерства у даній сфері зумовлена певними чинниками, один з яких – рівень екологічної свідомості і громадської активності населення. Наведено систему зв'язку екологічної культури та публічного управління, яка знаходиться на перетині екологічної безпеки та екологічної політики. Ефективність політики охорони природного середовища залежить від системи місцевого екологічного управління, оскільки саме на цьому рівні наближаються екологічні інтереси населення та культурні й екологічні традиції. Отже, формувати та розвивати екологічну культуру варто починати на локальному рівні. Схарактеризовано належне екологічне врядування в основі якого лежить інтеграція екологічної політики та реалізації природоохоронних владних повноважень. Проаналізовано думку експертів щодо комунікаційних процесів в екологічній сфері та визначені його основні недоліки. Наголошено, що метою місцевого екологічного управління має стати створення та підтримка належних умов функціонування неформальної системи екологічних ініціатив та екологічного самоврядування.*

**Ключові слова:** екологічні інтереси, належне екологічне врядування, екологічна безпека, екологічна політика, екологічна сфера.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Думка про те, що світова екологічна ситуація потребує дієвих зрушень у напрямі вирішення складних екологічних проблем (забруднення атмосфери, виснаження водних ресурсів, деградація ґрунту, сміття тощо) не дає спокою як теоретикам, так і практикам різних сфер діяльності. Так, спеціалісти з публічного управління намагаються не зупиняти пошук дієвих шляхів щодо екологічної ситуації, що склалась в Україні. Такі шляхи вимагають усвідомлення суспільством значення та глибини екологічних проблем, а також активної участі у процесах публічного

управління, які здатні зрушити з місця екологічну кризу. Перетин екологічної й культурної проблеми та системи публічного управління набуває важливості на сучасному етапі становлення нашої країни оскільки від гармонійного поєднання цих складових залежить подальший розвиток України як європейської держави. Водночас від ефективності системи публічного управління залежить ступінь екологічної культури суспільства, що характеризується осмисленням важливості екологічних проблем і без якої неможливо покращити наявну екологічну ситуацію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні можна знайти багато інформації, що стосується різноманітних

напрямів формування екологічної культури в суспільстві, зокрема це питання розглядали: М. Кисельов, С. Кравченко, Б. Коммонер, В. Крисаченко, Д. Медоуза, Ю. Одум, О. Салтовський, М. Тарасенко. Актуальним питанням екологічної культури в системі публічного управління присвятили роботи В. Бабаєва, Г. Буканов, О. Кортич та інші. Управлінські проблеми в екологічній сфері висвітлювались у роботах А. Андрусевича, О. Бондаря, Н. Малиш, К. Ситника, М. Хвесика та інших. Окрему цінність становлять аналітичні звіти, що стосуються сфери охорони навколишнього природного середовища, екологічного врядування, дослідження процесів реформування тощо. Однак можливості позитивного впливу на розвиток екологічної культури у складі системи публічного управління залишаються недостатньо розкритими.

**Мета статті.** Схарактеризувати взаємозв'язок системи публічного управління та екологічної культури й окреслити проблемні питання в процесі прийняття рішень в екологічній сфері на різних рівнях публічного управління.

### **Виклад основного матеріалу.**

Публічне управління сьогодні хоча й має певні суперечності у своїй системі, однак покликане забезпечувати належний рівень взаємодії інтересів держави й народу, опираючись на державну владу. Складовою такого управління є залучення суспільства до участі в громадських, суспільних та політичних процесах. У загальному вигляді публічне управління визначається як: «вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень». Водночас громадянське суспільство одночасно виступає як суб'єкт, так і об'єкт публічного управління [1].

Серед об'єктів публічного управління провідне місце сьогодні посідає екологічна сфера, особливо в розрізі екологічної безпеки держави, яка, своєю чергою, є складовою національної безпеки. До пріоритетних інтересів України, згідно зі Стратегією національної безпеки України, належить: «забезпечення екологічно та

техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів» [2]. Отже, забезпечення екологічної безпеки виступає важливим завданням усього сучасного суспільства та може бути реалізовано виключно за умови збереження біосфери (об'єкт безпеки). Метою екологічної безпеки є забезпечення сталого, а отже, й екологічно безпечного розвитку суспільства. Державне управління щодо забезпечення екологічної безпеки виявляється в охороні життя та здоров'я людини, в захисті навколишнього природного середовища від загроз тощо. Отже, екологічна безпека – процес, за якого державними й недержавними інституціями забезпечується екологічна рівновага та гарантується екологічна безпека. Така безпека розглядається в глобальних, регіональних, локальних і умовно точкових межах та характеризує геосистеми (екосистеми) різного ієрархічного рангу (від біогеоценозів до біосфери загалом). Питання екологізації нашої країни були виведені на найвищий рівень у березні 2021 року після указу Президента України щодо введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про виклики та загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх реалізації» [3].

Зауважимо також, що багато проблем в екологічній сфері породжені діяльністю не на глобальному, а на локальному (місцевому) рівні. У жовтні 2021 року Професійна асоціація екологів України за результатами проведеного форуму, який був присвячений кліматичним викликам (152 управлінці, експерти та фахівці-екологи були присутні офлайн та 165 - онлайн) ухвалила резолюцію, в якій першим пунктом констатується: 1) не готовність усіх гілок влади до сприйняття європейських цінностей у сфері довкілля; 2) зростання соціальної дистанції між спрямованими на сталий розвиток громадами та бізнесом, і спрямованими на контроль та нагляд органами влади. Ці тенденції визнані потенційно небезпечною для держави [4].

Г. Буканов [5] вказує, що «соціальне партнерство в сфері реалізації екологічної

політики – це взаємодія державних органів управління у сфері екології, органів місцевого самоврядування, бізнес-корпорацій, інституцій громадянського суспільства з метою забезпечення екологічної безпеки регіону і задоволення екологічних потреб населення на основі принципів соціальної справедливості, субсидіарності і солідарності». При цьому ефективність партнерства в цій сфері зумовлена певними чинниками, один з яких – високий рівень екологічної свідомості й громадської активності населення (складові екологічної культури). Варто зауважити, що екологічна культура передбачає відповідальне ставлення до природи та природних ресурсів, вміння розв'язувати екологічні проблеми та безпосередню участь у природоохоронній діяльності. Таким чином, зв'язок екологічної культури та системи публічного управління пролягає через екологічну безпеку та екологічну політику (рис. 1).

Політика охорони середовища здійснюється саме через систему місцевого екологічного управління. На цьому рівні найближче стикаються екологічні інтереси населення та культурні й екологічні традиції. Саме через це місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства і природи необхідно надавати особливого значення. Тому на локальному рівні варто починати формувати та надалі розвивати екологічну куль-

туру (культуру заощадливих екологічних потреб людини) [6]. Переважна більшість науковців вирішення екологічних проблем пов'язує з формуванням екологічної культури, яка охоплює екологічний світогляд людини, а в цьому процесі важлива роль відводиться засобам масової інформації. І. Попова наголошує, що екологічна культура – це: 1) тип життєдіяльності людини, що успадковується; 2) відносини людини з навколишнім середовищем, що сприяють здоровому способу життя, стійкому соціально-економічному розвитку, екологічній безпеці країни і кожної людини [7].

Упродовж останніх років в Україні розглядається питання належного екологічного врядування, що у своїй основі містить імплементацію Орхуської конвенції (стосується доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя). Водночас зміст поняття «врядування» продовжує залишатись предметом дискусій як у політичному полі, так і в академічному, а в загальному вигляді трактується таким чином: «врядування – це спосіб, у який здійснюється влада в процесі управління державними економічними та соціальними ресурсами для розвитку» [8]. Особливим його видом, який стосується процесів у сфері охорони довкілля, вважається врядування в екологічній сфері (належне екологічне врядування). У підґрунті такого врядування, лежить інтегра-

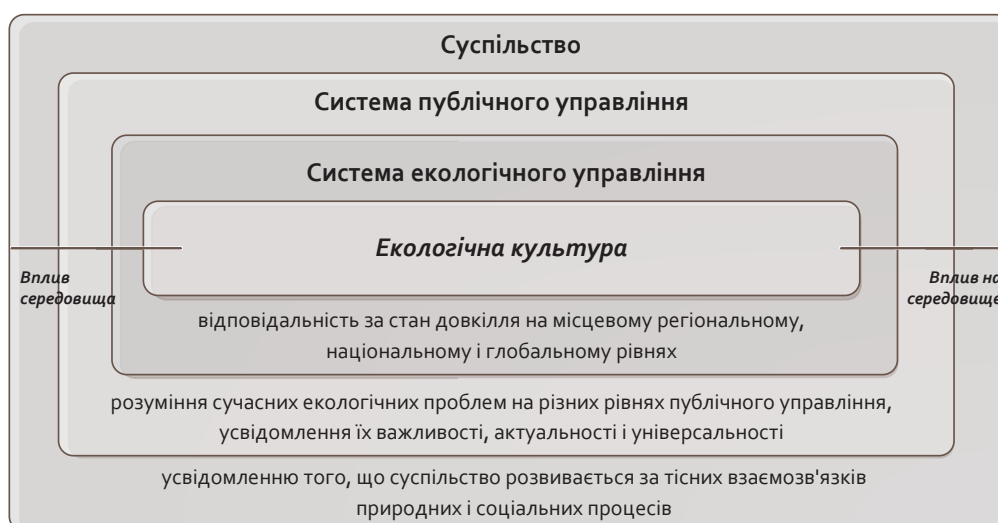


Рис. 1. Взаємозв'язок екологічної культури та публічного управління  
Джерело: побудовано авторкою

ція екологічної політики та реалізації природоохоронних владних повноважень.

Сьогодні науковці та практики продовжують наголошувати, що організації громадянського суспільства мають бути залучені до поширення цінностей належного екологічного врядування та бути відкритими щодо різних аспектів своєї діяльності. Також, на думку експертів, важливим моментом залишається низька ефективність щодо поширення інформації владними органами про свою діяльність, тобто досі відсутня система інформування (активного поширення інформації). Зазначене підтверджується отриманням інформації про плани чи рішення щодо екологічних питань місцевими громадами чи зацікавленими громадськими організаціями після їх прийняття. Такий комунікаційний недолік спостерігається і в ланцюгу «органи державної влади – органи місцевого самоврядування – інститути громадянського суспільства та бізнес». Зауважимо, що при цьому загалом доступ до екологічної інформації забезпечується, однак залишається проблемним її збір, що підтверджує низьку ефективність процесу комунікації між зацікавленими сторонами. Звідси, місцеві органи влади: 1) не отримують достатньої інформації щодо здійснення реформ в екологічній сфері та не зовсім розуміють важливості імплементації європейських принципів і підходів; 2) не надають достатньої інформації про власну діяльність в екологічній сфері.

І все ж, сьогодні громадянам надано багато можливостей, що покликані підвищити рівень їх участі у процесі прийняття рішень в екологічній сфері. Водночас зазначимо про такі проблеми: 1) не всі рішення розробляються/приймаються за участі громадян; 2) остаточні проекти рішень не є загальнодоступними; 3) результати громадського обговорення не завжди є доступними/зрозумілими щодо врахування пропозицій громадськості; 4) частка проектів рішень, які пройшли громадське обговорення, часто залишається невідомою; 5) можуть не бути оголошені причини відмови від намірів щодо прийняття рішення. Тож, складно зробити комплексний аналіз практики залучення громадськості до розробки та прийняття

рішень на регіональному чи місцевому рівнях [7].

Варто зупинитися й на тому, що при збільшенні кількості доступної для громадян інформації (генеральні плани міст, стан екологічної ситуації тощо) одночасно певна інформація залишається непрозорою (питання планування територій, погодження інвестиційних проектів). Також лише невелика кількість громадян чи їх об'єднань користується прогресивною онлайн-системою електронних консультацій з громадськістю, яка представлена на офіційному вебсайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, що підкреслює як низький рівень зацікавленості, так і недостатню спроможність змістовно коментувати представлені до розгляду проекти. Не покращує ситуацію також і відсутність публічного доступу до коментарів чи пропозицій у системі. Отже, питання взаємозв'язку публічного управління та екологічної культури в частині взаємовпливу потребують подальших досліджень та розробки дієвих пропозицій щодо усунення кризових явищ в екологічній сфері.

**Висновки.** Процес децентралізації влади в нашій державі зовсім не визначає чітких механізмів передачі функцій в екологічній сфері на нижчі рівні управління. Екологічні аспекти публічного управління саме на місцевому рівні мають включати формування та розвиток екологічної культури, оскільки на цьому рівні взаємодія природи і людини набуває вирішального значення в подальшій життєдіяльності суспільства. Одним із завдань екологічної політики держави є формування екологічної культури життя. Зазначене породжує специфічні процеси, що спрямовані на свідомість населення. На жаль, при цьому не враховані мотиваційні аспекти, що забезпечують екологічно спрямовану діяльність на місцевому рівні. Отже, варто більше уваги приділяти формуванню належних методів та форм публічного управління на різних рівнях у сфері екокультурного розвитку. При цьому метою місцевого екологічного управління має стати не тільки виконання формальних функцій у цій сфері, а і створення та підтримка належних умов функціонування неформальної

системи екологічних ініціатив та екологічного самоврядування.

### Список використаної літератури:

1. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С.53-63
2. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Указ Президента України №392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
3. Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації. Рішення РНБО від 23.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>
4. Платформа рішень для менеджерів природоохоронної діяльності «ECOBUSINESS». Резолюція Національного Ecobusiness forumу – 2021 «Зелена економіка: як досягти балансу». URL: <https://ecolog-ua.com/news/rezolyuciya-nacionalnogo-ecobusiness-forumu-2021-zelena-ekonomika-yak-dosyagty-balansu>
5. Буканов Г. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. 2(22) URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/7.pdf)
6. Офіційний вебсайт Олександрівської громади. Про систему місцевого екологічного управління URL: <https://girsivskagromada.gov.ua/news/1545160856/>
7. Попова І. Екологічна свідомість та культура: проблеми формування у трансформаційному суспільстві. *Вісник Інституту розвитку дитини*. Сер. : Філософія, педагогіка, психологія. 2014. Вип. 34. С. 43-48.
8. Андрусевич Н. Голубовська-Онісімова Г. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам. Аналітичний документ. Київ: ВЕГО «МАМА-86», 2018. 36 с. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf>

### Kononenko I. Relationship between Ecological Culture and Public Governance Systems

*The article examines the relationship between public management and environmental culture, which can affect the situation in the environmental sphere. It is established that the effectiveness of the public management system affects the development of the ecological culture of society, and the process of decentralization of power in our state does not determine clear mechanisms for transferring functions in the environmental sphere to lower levels of management. The key characteristics of environmental safety and the impact of the public management system on it are outlined. It is established that such security is considered within global, regional, local and conditional point limits. It is noted that many problems in the environmental sphere arise in the course of activities, not at the global, but at the local (local) level. There is an increase in social distance between communities and businesses aimed at Sustainable Development, and government bodies aimed at Control and supervision. It is determined that the effectiveness of partnership in this area is determined by certain factors, one of which is the level of environmental awareness and social activity of the population. The article presents a system of communication between environmental culture and Public Management, which is located at the intersection of environmental safety and environmental policy. The effectiveness of environmental protection policies depends on the system of local environmental management since it is at this level that the environmental interests of the population and cultural and ecological traditions approach. Therefore, it is worth starting to form and develop an ecological culture at the local level. The article describes proper environmental management, which is based on the integration of Environmental Policy and the implementation of environmental authorities. The article analyzes the opinion of experts on communication processes in the environmental sphere and identifies its main shortcomings. It is noted that the goal of local environmental management should be to create and maintain appropriate conditions for the functioning of an informal system of environmental initiatives and environmental self-government.*

**Key words:** Environmental Interests, Good Environmental Governance, Environmental Security, Environmental Policy, Environmental Sphere.