



М. Б. Станішевський*

ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК СУБ'ЄКТ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Загально визнаним в усьому світі є факт неабиякої ролі широких верств громадськості в усіх сферах життєдіяльності людини, зокрема у сфері охорони довкілля. Громадськість виступає одним із найважливіших національних ресурсів для розвитку та запровадження екологічного законодавства.

Кожна держава має свої екологічні проблеми, вирішення яких одночасно неможливе через обмеженість ресурсів. Тому під час проведення екологічної політики необхідно визначати пріоритети черговості розробки і запровадження екологічних програм і заходів, здійснення яких дозволяє отримати певні вигоди завдяки зменшенню шкоди від забруднення довкілля.

Слід зазначити, що ніхто не може знати краще свої екологічні потреби, ніж їх носії — окремі громадяни, фізичні та юридичні особи, суспільство в цілому. Тому, однією з форм реалізації екологічних потреб є безпосередня участь громадськості в підготовці та прийнятті екологічних рішень.

Останні дослідження, що торкаються участі громадськості у прийнятті екологічних рішень належать С. Кравченку, М. Бринчуку, І. Тустановській, Д. Скрильникову, В. Лозанському. К. Чу, Р. Лабонте, П. Барнесу, Дж. Бонайну та іншим.

Метою статті є розкриття механізму участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень, подання пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про участь громадськості в прийнятті рішень, які впливають на стан навколишнього природного середовища.

Існує багато різних визначень поняття “громадськість”, що залежить від галузей в яких проводяться дослідження. Згідно з п. 4 ст. 2 Оргуської Конвенції¹ про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього природного середовища, громадськістю слід уважати одну або більше фізичну або юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. У Конвенції вживається термін “зацікавлена громадськість”, під якою розуміється громадськість, на яку впливає або може вплинути рішення. Це обмеження кола суб'єктів права не стосується права на отримання інформації. Доводити свою зацікавленість потрібно для залучення до процесу прийняття рішень і для звернення до суду за захистом порушених прав. Необхідно зазначити, що недержавні організації, що сприяють охороні довкілля та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються зацікавленими.

Поняття “громадськість” та “зацікавлена громадськість” визначені в Положенні про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища, затвердженому наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.12.2003 р. № 168². Вони практично тотожні відповідним поняттям, визначеним у Конвенції.

Участь громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень є одним із показників прогресивного розвитку екологічного управління та права, це невід'ємна частина демократичного процесу прийняття рішень у багатьох країнах, один з інструментів захисту прав людини. Ще у Всесвітній хартії природи (1982 р.)³ у принципі 23 було встановлено: “Всі люди відповідно з їх національним законодавством повинні мати змогу брати участь, індивідуально чи разом з іншими, у формулюванні рішень, які є предметом прямого зацікавлення навколишнім середовищем, і мати доступ до засобів відшкодування, коли воно, середовище, потерпає від шкоди чи деградації”⁴.

© Станішевський М. Б., 2008

* *здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України*

¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифіковано Законом України від 06.07.1999 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015&p=1206193973606391.

² Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затв. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 04.02.2004 р. за № 155/8754 // ОВУ. — 2004. — № 6. — Ст. 357.

³ Всемирная Хартия природы (01.01.1982 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. — М.: БЕК, 1996. — Т. 2. — С. 132-135.

⁴ *Кравченко С. М., Андрусевич А. О., Бонайн Дж.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища: Підручник / Під заг. ред. С. М. Кравченко. — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — С. 80.



Державні органи мають залучати громадськість до процесу прийняття рішень із конкретних видів діяльності на його ранніх стадіях, надавати повну інформацію про заплановану діяльність, організовувати громадські слухання та враховувати думку громадськості. У ст. 6 Організаційної конвенції передбачено участь громадськості у прийнятті рішень із конкретних видів діяльності, які можуть суттєво впливати на довкілля. Державні органи управління мають своєчасно інформувати зацікавлену громадськість шляхом публічного повідомлення чи в індивідуальному порядку на ранній стадії прийняття рішення. У повідомленні слід вказати:

- 1) дані про заплановану діяльність; характер можливого рішення чи його проект;
- 2) опис значного впливу на довкілля і заходів, що передбачені для його попередження або зменшення;
- 3) нетехнічне резюме вищезазначених документів (для розуміння пересічним громадянином);
- 4) план передбачуваних альтернатив;
- 5) державний орган, який несе відповідальність за прийняття рішення;
- 6) процедуру підготовки і прийняття рішення, її початок і можливість громадськості взяти в ній участь;
- 7) час і місце проведення громадських слухань, а також державний орган, в якому можна отримати інформацію і подати свої зауваження.

Кожна сторона процесу підготовки і прийняття екологічно значущого рішення повинна забезпечити, щоб результати участі громадськості були враховані в рішенні, щоб громадськість була негайно повідомлена про прийняті рішення, а його текст з усіма доведеннями і обґрунтуваннями був наданий громадськості.

У нашій країні, на жаль, не існує законодавчого визначення “громадськості”, що може призвести до деяких теоретичних і практичних непорозумінь, особливо щодо правової природи та змісту даного поняття. У науковій літературі достатньо уваги приділяється дослідженню суті, поняття та різновидів громадських природоохоронних об’єднань⁵, які традиційно виступають одним із суб’єктів громадськості.

Слід зауважити, що український законодавець, говорячи про права суб’єктів екологічних правовідносин, майже не застосовує поняття “громадськість”, а оперує в основному такими термінами, як “громадяни”, “громадські природоохоронні формування”, “громадські природоохоронні об’єднання”, “громадські організації” тощо⁶.

В “Юридичній енциклопедії” дається теоретичне визначення “громадськості”, як соціально активної частини суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Для громадськості характерні: потреба у спілкуванні, орієнтація на колективну діяльність, пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Важливою сферою діяльності громадськості є її участь у державно-правових заходах. Громадськість, зокрема, сприяє проведенню виборів і референдумів, допомагає у роботі державних органів і органів місцевого самоврядування, обговорює проекти законів тощо. Діє як безпосередньо, так і через різноманітні об’єднання громадян, порядок роботи яких регулюється Законом України “Про об’єднання громадян”⁷.

Термін “громадськість” у контексті природоохоронної діяльності розглядався рядом науковців. Авторський колектив посібника “Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону” до громадськості відносить окремих громадян, промисловість і громадські організації, що не представляють органи влади⁸. С. Разметаєв вказує, що термін “громадськість” охоплює і громадські природоохоронні формування і окремих громадян⁹.

⁵ Див.: *Алексієвський М. О.* Екологічний рух в Україні. — Тернопіль: Лілея, 1999. — 276 с.; *Стегній О. Г.* Неурядові екологічні організації України: сучасний стан і перспективи розвитку (за результатами національного дослідження). — К.: Наукова думка, 1996. — 110 с.; *Тарнавський А. Г.* Охрана природы и общественные организации: правовые вопросы. — М.: Наука, 1990. — 128 с.

⁶ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546; Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

⁷ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 640.

⁸ Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. — К.: Інформ. аген. “Еко-Восток”, 1997. — С. 7.

⁹ *Разметаев С. В.* Правовые вопросы участия общественности в охране окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Харьк. юрид. ин-т. — М., 1990. — С. 11-12.



На думку М. Васильєвої, первинними суб'єктами громадської участі виступають окремі громадяни, групи громадян, громадські об'єднання та населення (жителі). Первинність їх полягає у тому, що вони є безпосередніми носіями громадського екологічного інтересу. Всі інші суб'єкти, такі як, наприклад, органи територіального громадського самоврядування, вторинні, оскільки вони лише опосередковують з тією чи іншою мірою точності істинні екологічні інтереси. А, власне, "громадськість" — це збірне поняття, яке не має самостійного юридичного навантаження¹⁰.

На нашу думку, до суб'єктів, що підпадають під поняття "громадськість", можна віднести перш за все фізичних осіб, які виступають від свого імені та діють індивідуально. Традиційно ними вважаються громадяни України, яким надані широкі можливості щодо вирішення питань охорони довкілля. Також сюди відносимо іноземців та осіб без громадянства (з деякими обмеженнями, наприклад, у політичних правах).

Звичайно, громадяни можуть успішно вирішувати екологічні проблеми в індивідуальному порядку, але вважається (і небезпідставно), що все-таки передумовою успіху громадськості у даній сфері є чітка організація та співпраця¹¹.

Громадяни можуть об'єднуватися в офіційно зареєстровані організації або ж не мати статусу офіційних та об'єднуватися для реалізації спільних інтересів у кожному конкретному випадку. Такі організації виникають, як правило, у випадку виникнення якихось небезпечних ситуацій (пов'язаних з аваріями, будівництвом екологонебезпечних об'єктів, впровадженням інших подібних проектів) і характеризуються нестійкістю. Вони ніде не реєструються, не мають відповідного статусу та інших формальних ознак. Після досягнення поставленої мети подібні організації припиняють існування¹².

Найбільш активним суб'єктом громадськості виступають громадські об'єднання природоохоронного спрямування, створені та зареєстровані у встановленому законом порядку. Для них законодавством передбачені дещо ширші можливості при вирішенні питань охорони довкілля порівняно з окремими громадянами. Зокрема, згідно зі ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України¹³ до суду за захистом порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу може звернутися лише зацікавлена особа (право на звернення до суду в інтересах громадян має також прокурор (ст. 13 ЦПК України), але громадські екологічні організації мають право звертатися до суду при порушенні еколого-правових норм, не доводячи своєї зацікавленості. Достатньо бути громадською організацією, створеною згідно Закону України "Про об'єднання громадян", якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян.

Окремим особливим колективним суб'єктом громадськості є територіальна громада села, селища, міста, статус якої визначений Конституцією України¹⁴ та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹⁵. Термін "громада" може вживатися у кількох значеннях. Зокрема, цим терміном позначають об'єднання інституційного характеру типу асоціацій тощо, що посідають певне місце у суспільстві та призначені для виконання більш або менш якісно окресленої соціальної функції. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено два типи об'єднань громадян із самоврядними функціями:

- 1) територіальну громаду;
- 2) органи самоорганізації населення.

Вважаємо, що зазначені елементи системи місцевого самоврядування можна віднести до категорії "громадськість", яка, використовуючи всі можливі способи і методи, може активно впливати на процес прийняття екологічно значимих рішень відповідними місцевими радами.

Виходячи з наведених вище положень та відповідно до Конвенції в поняття "громадськість" включаються юридичні особи. Згідно зі ст. 81 ЦК України юридичні

¹⁰ Васильєва М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 58-59.

¹¹ Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. — К.: Інформ. аген. "Ехо-Восток", 1997. — С. 44.

¹² Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. — К., 1998. — С. 129-130.

¹³ Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 40-41, 42. — Ст. 492.

¹⁴ Конституція України від 28.06.1996 р. із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141; 2005. — № 2. — Ст. 44.

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права (створюються на підставі установчих документів) та юридичних осіб публічного права (створюються розпорядчим актом відповідних органів). Включення юридичних осіб другої категорії в поняття “громадськість” не відповідає його суті. Суб’єктами громадськості не можуть виступати юридичні особи, які представляють публічні (державні) інтереси. Тобто визнання суб’єктом громадськості юридичної особи залежить від того, чиї інтереси представляє дана юридична особа.

Від імені колективних утворень, які охоплюються поняттям “громадськість”, як правило, виступають їх представники, яким дане формування делегує представлення спільних екологічних інтересів. Тому слід розрізняти поняття “суб’єкт громадськості” і “представник громадськості”.

Як уже згадувалось, у Конвенції застосовується поняття “зацікавлена громадськість”. Російський учений М. Гришин, аналізуючи дане поняття, зазначає наступне: “В нашій країні не існує правового визначення громадськості. Тому обговорення об’єктів експертизи з громадськістю прямо пов’язано з таким важливим критерієм: про яку громадськість іде мова — про ту, котра проживає на території, що підлягатиме негативному впливу внаслідок діяльності, яка планується, чи про всіх тих, кого хвилюють негативні наслідки цієї діяльності незалежно від місця їх проживання? В Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному контексті йдеться про участь у розробленні та прийнятті рішень лише “громадськості у районах, які, ймовірно, будуть зачеплені” (п. 6 ст. 2; п. 8 ст. 3) або “у районах, які, судячи з усього, підлягатимуть впливу” (п. 2 ст. 4). Такі положення не можуть вважатися вдалими: вони, по-перше, не сприяють охороні середовища від транскордонних впливів, а по-друге, — суперечать міжнародним принципам і правовим актам, які регламентують участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень”¹⁶.

Саме поняття “зацікавлена громадськість” може розглядатися як у вузькому, так і широкому розумінні. У вузькому розумінні йдеться про тих осіб, які будуть безпосередньо піддаватися негативному впливу і зацікавлені в поліпшенні середовища свого існування. Звичайно, такий підхід не може бути абсолютно прийнятним, оскільки включення його в законодавство зобов’язувало б у кожному випадку обґрунтовувати необхідність громадської участі та значно б звужило можливості впливу громадськості на прийняття екологічно значимих рішень. Конвенція визначає поняття “зацікавлена громадськість” у більш широкому розумінні, включаючи в нього не тільки суб’єктів громадськості, котрі можуть потерпати в результаті діяльності, що планується, але й суб’єктів громадськості, котрі мають зацікавленість у процесі прийняття рішень з екологічних питань (так звану “загальну зацікавленість”), зокрема, недержавні організації, статутна діяльність яких пов’язана з охороною довкілля.

Слід також розрізняти “юридичну” (правову) та “фактичну” (загальну) зацікавленість. Юридична зацікавленість щодо окремих громадян повинна доводитись у деяких випадках, зокрема при зверненні останніх до суду. В інших випадках достатньо лише загальної екологічної зацікавленості.

Узагальнюючи викладене вище, можемо вивести основні ознаки, що характеризують екологічну громадськість як учасника (суб’єкта) екологічних правовідносин:

- 1) соціальна активність (проявляється в найрізноманітніших формах індивідуальної, групової та масової діяльності);
- 2) загальна зацікавленість щодо здійснення заходів з охорони довкілля;
- 3) спрямованість на представництво та захист громадських екологічних інтересів;
- 4) сприяння у реалізації загальнодержавної екологічної політики;
- 5) здійснення своєї діяльності в межах чинного законодавства.

Таким чином можемо стверджувати, що громадськість — це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об’єднання чи групи, організації, інші юридичні особи, що не представляють інтереси органів державної влади, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлена в нормальному стані навколишнього

¹⁶ Гришин Н. Н. О разработке нормативного акта, регламентирующего обсуждение с общественностью объектов государственной экологической экспертизы // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 70.



природного середовища та його поліпшенні, яка бере участь у реалізації екологічної політики держави, використовуючи усі дозволені чинним законодавством форми, методи та способи.

Слід зауважити, що запропоноване нами визначення є ґрунтовним теоретичним роз'ясненням терміна “громадськість”. Разом із тим, закріплюючи це поняття на законодавчому рівні, навряд чи доцільно включати в нього такі детальні характеристики, оскільки на практиці у зв'язку з цим можуть виникати труднощі при доведенні іншій стороні та органам державної влади та місцевого самоврядування усіх ознак екологічної громадськості. Законодавче визначення громадськості повинно базуватися на нормах Конвенції, але з акцентом на приватній екологічній зацікавленості юридичної особи як суб'єкта громадськості. Тому наступним важливим кроком при дослідженні даного питання повинна стати розробка законодавчого визначення поняття “громадськість”.

У даному контексті слід пам'ятати, що міжнародно-правові акти, які регулюють участь громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, єдині для всіх країн, які їх підписали. Але механізми прийняття рішень у різних країнах значно відрізняються.

Механізм прийняття екологічно значущих рішень залежить від стилю прийняття рішень, що притаманний для даної країни. У країнах, де політичною традицією є недовірливе ставлення до уряду, громадськість може вимагати відкритого прийняття рішень. Тоді громадськості дозволяється брати участь у процесі підготовки і прийняття екологічного рішення і вона до цього заохочується. Це, перш за все, стосується США, де розробка екологічної політики передбачає формальні процедури конкурсу між зацікавленими сторонами. Консультації між урядовими представниками та зацікавленими сторонами ретельно відрегульовано, а дискусії відбуваються переважно публічно. Відкриті дискусії забезпечують рівний доступ до інформації всім зацікавленим сторонам та дозволяють висловити свої міркування або зауваження як тим, хто відстоює природоохоронні позиції, так і представникам промисловості. Неурядові організації та науковці, що не мають відношення до державних органів управління, є складовими частинами системи, вони вважають себе захисниками громадських інтересів і діють як незалежні спостерігачі та противага як урядовцям (які можуть відстоювати певні політичні інтереси), так і тим сторонам, інтереси яких зачіпаються безпосередньо. Таку практику прийняття рішень називають плюралістською.

У тих країнах, де правляча еліта традиційно має широкую свободу дій при формуванні екологічної політики, основні її напрями обговорюються відносно вузьким колом зацікавлених сторін. Вони прагнуть досягти консенсусу між собою, після чого їх рішення просто доводяться до загального відома. Така практика, яку називають корпоратистською, існує у Великобританії, Франції, Німеччині та Японії¹⁷.

Більшість екологічно значущих рішень, які приймалися за часів колишнього Радянського Союзу, носили вольовий характер, не узгоджувалися з екологічними можливостями і вимогами, не були економічно доцільними та не відповідали екологічним потребам тогочасного суспільства. Таке становище було спричинене існуючою тоді політичною системою, нерозвиненістю екологічного законодавства та механізму прийняття рішень, які впливають на стан довкілля.

Однак, незважаючи на суттєвий розвиток законодавства та прогресивні зміни в політичній системі на сучасному етапі, порядок підготовки та прийняття екологічно значущих рішень не відповідає потребам суспільства.

Підготовка та прийняття рішень, реалізація яких впливає на довкілля, повинні ґрунтуватися на закріплених в законодавстві принципах охорони навколишнього природного середовища, дотримання екологічних потреб. Екологічні права закріплені в Конституції України, Законах України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу” та інших нормативно-правових актах. Але “екологічні потреби” — об'єкт прийняття екологічно значущих рішень, не визначені в законодавстві.

Відповідно до ст. 38 Конституції України, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах” ... “усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто

¹⁷ Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. — Х., 2000. — С. 27.



звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін” (ст. 40). Більш детально положення цієї статті регламентуються Законом України “Про звернення громадян”, в якому визначаються форми звернень, порядок їх подання та розгляду, терміни тощо. Положення про референдум закріплені Розділом 3 Конституції України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” (місцевий референдум), “Про всеукраїнський та місцевий референдум”. Конкретні положення відносно участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень закріплені Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу”, “Про власність”, Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища.

У законодавстві України закріплені достатньо прогресивні принципи участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень. Однак на всіх рівнях прийняття рішень проблеми виникають, в першу чергу, тому, що громадськість не знає своїх прав, отже, значне місце в механізмі участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень належить громадським об'єднанням, які інформують громадськість і сприяють громадянам у реалізації екологічних потреб, захисті своїх прав та законних інтересів.

На стадії прийняття нормативних актів основна складність полягає в тому, що громадяни дізнаються про рішення або закон, як правило, вже після його прийняття, а тому не можуть належним чином брати участь у його підготовці та прийнятті.

Підсумовуючи зазначимо, що на стадії підготовки екологічно значущих рішень суттєвим фактором є визначення екологічних потреб суспільства та їх компетентна оцінка. З метою сприяння довіри населення до органів управління необхідно активізувати участь громадськості при підготовці та прийнятті екологічно значущих рішень.

Враховуючи міжнародний досвід та проблеми, що виникають при залученні громадськості до прийняття екологічних рішень, слід деталізувати Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом прийняття відповідного закону.

Однією з важливих “екологічних” потреб суспільства є потреба в екологічному вихованні та екологічній освіті. Пасивність громадськості у вирішенні екологічних проблем спричинена незнанням своїх прав та законних інтересів, а також економічними проблемами суспільства.

