Петро Фесянов,
аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Роль неурядових екологічних організацій у регулюванні екологічної безпеки в Україні та світі

У статті проведено аналіз законодавчих та інституційних механізмів політико-правового забезпечення екобезпечного розвитку, участі громадських та неурядових екологічних організацій у регулюванні екологічної безпеки в Україні та за кордоном.
Ключові слова: Україна, екобезпечний розвиток, політика, право, громадськість.

The article analyzes the legal and institutional mechanisms of political and legal support environmentally-safe development, public participation and non-government environmental organizations in the regulation of environmental security in Ukraine and abroad.
Key words: Ukraine, environmentally-safe development, politics, law, public.

> У технологічного суспільства є два шляхи розвитку.
> Перший - чекати, поки катастрофічні невдачі не зроблять очевидними недоліки системи, її викривлення й самообмани. Другий - увести соціальний контроль і баланс, щоб виправити вади системи ще до того, як настане катастрофа.
>
> *М.Ганді,*
> *видатний індійський філософ і політик*

Постановка проблеми. На початку XXI ст. людство переживає надзвичайно складний період загрозливого розростання глобальної екологічної кризи, тому необхідно дбати про її нейтралізацію та ліквідацію, переходити до нової політики природокористування й нової філософії життя. Ці завдання мають вирішуватися на основі плідної кооперації з довкіллям, гармонізації відносин із природою, що дасть змогу забезпечити стійкий, збалансований розвиток цивілізації у XXI ст.

Екологічні проблеми відносять до категорії таких, що не мають кордонів та соціальних чи часових обмежень. Вони стосуються не тільки певних регіонів чи держав, але й кожної

людини зокрема. Важливість цих питань полягає в тому, що довкілля безперервно впливає і змінює характер людської діяльності та позначається на всіх сферах суспільних відносин [1, с. 110].

У новому тисячолітті в Україні, як і в усьому світі, проблеми, пов'язані з регулюванням екологічної безпеки, залишаються невирішеними і перейшли в категорію глобальних проблем людства, що потребують негайного вирішення. Заходи, які вживаються світовою спільнотою загалом та екологічними організаціями зокрема, не дають значних позитивних результатів у цій сфері.

У зв'язку з переосмисленням впливу людини на природне середовище, що вже розуміється не як суто споживацьке, а набуває ознак раціоналізації та урегульованості, з поступовим переходом на європейські стандарти природоохоронного законодавства, діяльність українських екологічних організацій слід розглянути в контексті сьогодення з урахуванням сучасних тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значимість ролі екологічних організацій у регулюванні екологічної безпеки підтверджуються численними теоретичними дослідженнями та узагальненням як українських, так і зарубіжних учених. Означені проблеми ґрунтовно розглядали О.Г.Стегній, А.Б.Качинський, Д.В.Зеркалов, І.М.Ляшенко, Б.М.Данилишин, А.В.Степаненко, В.О.Владимиров, В.І.Ізмалков, Б.М.Порфир'єв, В.С.Крисаченко, М.І.Хілько, Ф.М.Канак, Є.В.Хлобистов тощо. Серед них на особливу увагу заслуговують напрацювання Т.А.Крими, А.О.Андрусевича та інших фахівців. У своїх дослідженнях вони аналізують особливості екологічної політики й екологічної культури нашої країни та держав світу, визначають міжнародні і внутрішньополітичні парадигми екологічної безпеки як складової частини національної безпеки України.

Водночас роль екологічних організацій в Україні, їх стан та тенденції розвитку з поступовим переходом на європейські стандарти регулювання екологічної безпеки досліджено не достатньо.

Постановка завдання. Мета статті - провести аналіз законодавчих та інституційних механізмів політико-правового

забезпечення екобезпечного розвитку України, правового забезпечення діяльності громадських екологічних організацій в Україні та за кордоном, обґрунтувати пропозиції щодо врахування позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері та його адаптації до умов України.

Виклад основного матеріалу. Людина є невід'ємною складовою природи, тому її діяльність має здійснюватися в тісній гармонії з вимогами законів природи і бути підпорядкована їм. Тільки на такій основі можна уникнути деградації природного середовища і не порушувати функціонування механізмів, що відтворюють природні основи життя. Ще понад півстоліття тому В.І.Вернадський писав: "Людина вперше реально зрозуміла, що вона мешканець планети і може - повинна - думати й діяти в новому аспекті, не лише в аспекті окремої особи, родини чи роду, держав чи їх союзів, а і в планетарному аспекті" [2, с. 7].

Деякі складові громадського екологічного регулювання мають давню історію. Зокрема, Карел ван дер Звєп вказує, що "шведська правова система вже у XVIII ст. містила норми, які можна віднести до участі громадськості. Подібні приклади є в історії попередніх періодів: у середньовіччі або навіть раніше - з тисячного року нашої ери. Люди, які жили в "низинних землях" (Голландія, Данія, Німеччина), постійно перебували в стані війни з морем. Тому вони мусили займатись меліорацією, польдеризацією, будівництвом дамб і контролюванням рівня води відповідно до дійсної потреби. Зведення дамб потребує управління й регулювання, і найдавніші відомі нам правила відносять до 1100 року нашої ери. Це були так звані Rustringer Rules of Law, які безпосередньо залучали місцеве населення до вирішення цих питань. Такий вид прямого залучення громадськості існує в Нідерландах і нині" [3, с.14].

Однак такі механізми громадської участі здебільшого лише дотично стосувалися до екологічних питань. Збереження природних ресурсів і охорона навколишнього середовища стали включатися до соціальних систем лише недавно, з привернення уваги до екологічних проблем, посиленням громадської свідомості та відповідальності.

Під впливом глобальних процесів відбувається трансформація громадянського суспільства, його діяльність

починає виходити на якісно новий, глобальний рівень. Відбувається формування нової суспільно-політичної одиниці - глобального громадянського суспільства [4].

Сплеском природоохоронної активності в усьому світі за останні 25 років є вражаючі доповіді Римського клубу й доленосні міжнародні екологічні форуми, вироблення десятків локальних, регіональних і міжнародних програм збереження й відновлення природних ресурсів, ландшафтів, територій та акваторій, розвитку екологічного виховання та освіти, поява численних екологічних матеріалів у засобах масової інформації, виникнення сотень "зелених" рухів та організацій у всіх куточках світу.

Одним з основних елементів глобального громадянського суспільства є неурядові організації, зокрема й природоохоронні організації. Саме тому діяльність екологічних організацій слід розглядати не тільки з суто екологічного, а й з правового аспекту, оскільки кількість таких організацій та якість їхньої діяльності свідчить про рівень розвитку громадянського суспільства в державі та регулюється нормативно-правовими актами [5, с. 44-46].

Право громадян на участь у процесі прийняття рішень при здійсненні екологічного управління передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Зокрема, принципом 10 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку встановлено: "Екологічні проблеми найкраще вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожен індивід повинен мати можливість належного доступу до всієї інформації про навколишнє середовище, яка є в розпорядженні владних структур, включаючи інформацію щодо небезпечних речовин та видів діяльності, а також можливості брати участь у процесі прийняття рішень. Держави сприяють інформуванню й участі громадськості". 23-25 жовтня 1995 р. у Софії під час III Всеєвропейської конференції міністрів охорони довкілля було прийнято "Керівні принципи із забезпечення доступу до екологічної інформації і участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони довкілля". Процес реалізації цих положень знайшов своє відображення в "Конвенції про

доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" - так званій Оргуській конвенції, яку було підписано 25 червня 1998 р. і ратифіковано Україною в 1999 р.

Для того щоб громадськість мала можливість активно впливати на розробку та впровадження екологічної політики, вона повинна бути об'єктивно поінформована щодо суті екологічних проблем. Ця інформація має бути кваліфіковано проаналізована, її тлумачення та форма надання мають бути зрозумілими для непрофесіоналів. Це особливо важливо для засобів масової інформації. Недооцінка ступеня екологічної небезпеки, як і її переоцінка, можуть мати однакові шкідливі наслідки.

У різних розвинених країнах доступ громадськості до екологічної інформації є неоднаковим. Найбільш вільний він у США завдяки ефективної дії Закону про свободу інформації (1996 р.). Навпаки, у Великобританії, Німеччині та меншою мірою у Франції доступ до інформації був завжди істотно обмеженим і тільки останнім часом під впливом директив ЄС, зокрема Директиви "Про свободу доступу до інформації щодо довкілля" (1990 р.), стали спостерігатися певні зміни.

Технологічний етап, який зараз характерний для США і багатьох європейських країн, передбачає активну суспільну участь в обговоренні та розв'язанні тих або інших проблем, пов'язаних з екологією. Так, наприклад, з 1988 р. Агентство США з охорони довкілля використовує у своїй еколого-інформаційній політиці так звані сім кардинальних правил, які формулюються таким чином:

1. Розглядати громадськість як повноправного партнера і залучати її до участі в процесах регулювання екологічного стану.
2. Прислухатися до думки аудиторії.
3. Бути чесними, щирими і відкритими.
4. Співробітничати і координувати дії із заслуговуючими на довіру джерелами.
5. Задовольняти запити засобів масової інформації [6, с. 22].

Але як показала практика, не всі з перерахованих правил однаково ефективні.

Німецькі дослідники розробили власні рекомендації для залучення громадськості до ухвалення рішень, пов'язаних з екологічним ризиком. Вони полягають у тому, що: стратегія комунікації має бути добре структурована і ретельно підготовлена. Фактичний матеріал, його інтерпретація, думки і висновки, а також оцінки цих висновків повинні розглядатися і готуватися окремо, із урахуванням можливих змін форми комунікації на кожному етапі. Стратегія комунікації повинна орієнтуватися на діалог. Аудиторія повинна мати можливість не лише висловлювати свою думку з певних проблем, але також брати участь у підготовці відповідної програми і мати доступ до тих, хто відповідає за екологічну політику. В процесі всебічного оцінювання ризику і послідовного управління ним повинні враховуватися труднощі, що стоять перед тими, хто виробляє і приймає рішення (адміністратори, юристи тощо). Це передбачає наявність довіри до структур влади [7, с. 26].

Неурядові організації та науковці, які не мають відношення до державних органів управління, є складовими системи. Вони вважають себе захисниками громадських інтересів і діють як незалежні спостерігачі, на противагу як урядовцям (які можуть відстоювати певні політичні інтереси), так і тим сторонам, інтереси яких зачіпаються безпосередньо. Таку практику прийняття рішень називають плюралістською. Навпаки, в країнах, де правляча еліта традиційно має широку свободу дій у формулюванні політики, основні напрями політики 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 в Великобританії, Франції, Німеччині та Японії.

Кожен з цих двох крайніх підходів має свої переваги і недоліки, тому важко вирішити, який з них є більш ефективним. Проміжне становище між ними займає Швеція, де прагнуть поєднати переваги обох підходів шляхом розробки нових політичних рішень через систему королівських комісій з широкими консультаційними функціями. Але й тут виявилася

загрозлива для бюджету країни тенденція створення занадто великої кількості таких комісій.

Національним законодавством України передбачено можливість здійснення громадянами та їх об'єднаннями функцій екологічного регулювання. У багатьох випадках воно регламентує участь громадськості в процесі екологічного регулювання значно ширше, ніж це передбачено міжнародними нормами.

Конституція України й нормативні акти екологічного законодавства (хоч і з різним ступенем конкретизації) визнають громадське управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища важливим конституційним принципом екологічного права. Він ґрунтується на кількох конституційних нормах:

- природні багатства України є об'єктами права власності українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (ст. 13);

- громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), у тому числі й екологічних;

- реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке проголошено в ст. 38 Конституції України, та забезпечення захисту від свавілля органів влади, нехтування і зневажання з їхнього боку екологічними та суміжних з ними прав населення;

- кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50);

- громадяни зобов'язані, у свою чергу, не завдавати шкоди природі та відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 66).

Отже, наведені норми свідчать, що кожний громадянин вправі та зобов'язаний робити свій особистий внесок у раціональне природокористування й охорону довкілля, діючи самостійно або в складі громадського об'єднання екологічного напряму.

Законодавство України надає можливості впливу і участі громадян у діяльності з охорони довкілля. Закон України "Про основи національної безпеки України" в ст. 6 визначає, що пріоритетами національних інтересів України є: гарантування конституційних прав і свобод людини та громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України [8, с. 38]. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає громадське управління як різновид управління в галузі охорони довкілля. Звичайно, більш ефективним є вплив не окремих громадян, а громадських об'єднань, що є офіційно зареєстрованими і мають юридичний статус, повноваження яких закріплені в ст. 21 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

Базовим документом, який детально визначає форми та механізми участі громадськості, є ратифікована і підписана Україною Оргуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Відповідно до ст. 2 Конвенції поняття "громадськість" означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. Форми участі громадськості в діяльності з охорони довкілля можуть бути різними і вибираються залежно від конкретної ситуації, існуючих юридичних, матеріальних та організаційних можливостей з метою одержання найбільш оптимального результату. До форм участі громадськості в управлінні охороною довкілля можна віднести: референдум; звернення громадян; збори громадян за місцем проживання; громадське обговорення проектів рішень у галузі екології; громадську екологічну експертизу; громадський екологічний контроль; збори, мітинги, демонстрації; звернення до суду та ін.

Шлях, яким прийшли до свого благополуччя розвинені країни, неприйнятний для людства в цілому, оскільки не гарантує екологічної й соціальної безпеки планети в соціально несправедливому світі. Досвід останнього десятиліття засвідчив, що кожна країна повинна мати свою стратегію екологічно-збалансованого розвитку, свій шлях збереження й відтворення природи рідного краю з урахуванням природних, географічних, історичних, соціально-економічних аспектів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Громадське екологічне управління має свою законодавчу базу і законодавчо визначені функції, які на сьогодні неадекватно розвинені для забезпечення його ролі й дієздатності в суспільстві. Тому нагальною є потреба прийняти спеціальний закон про громадське екологічне управління й неурядові організації. Адже значна роль неурядових організацій у гармонізації розвитку суспільства, досягненні його сталості визнана в усьому світі. Уряд має розробити спеціальні механізми, за допомогою яких неурядові організації могли б відповідно й ефективно відігравати відведену роль партнерів у процесі екологічно безпечного гармонійного розвитку.

Необхідність подальшого розвитку гуманізації екологічного законодавства - спрямування його насамперед на захист суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Необхідним є вивчення та максимальне врахування позитивного зарубіжного досвіду у сфері залучення громадськості до ухвалення рішень, пов'язаних із державним регулюванням екологічної безпеки, та розробка заходів з адаптації його в Україні, урахування механізмів забезпечення екологічної безпеки в країнах, які досягли значних успіхів у цьому напрямі. До таких країн відносять США, Німеччину, Японію. Причому кожна з цих країн має певні пріоритетні напрями у вирішенні тих чи інших питань з відповідними позитивними наслідками для населення країни та природи, що також може бути запозиченим для використання в державному регулюванні аналогічних процесів в Україні.

Ключовими функціями державного екологічного управління є: всіляке сприяння процесу досягнення

взаєморозуміння в суспільстві; об'єднання зусиль різних громадських груп підтримки, зацікавлених в охороні довкілля; забезпечення включення екологічних питань у важливі економічні та політичні рішення; систематичне збирання, тлумачення та забезпечення екологічною інформацією громадськості. Результатом цієї діяльності має стати досягнення поставлених екологічних цілей.

Список використаних джерел

1.*Даценко Л. Є.* Правові аспекти біологічної безпеки при поводженні з генетично модифікованими організмами / Л. Є. Даценко // Екологічна безпека. - 2008. - № 3-4. - С. 110-114.

2.*Зеркалов Д. В.* Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д. В. Зеркалов. - К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. - 412 с.

3.Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону / благод. фонд "Екоправо-Львів": Центр громад. екол. адвокатури "Правнича ініціатива" для Центр. та Схід. Європи ; Регіон. екол. центр для Центр. та Схід. Європи. - К. : Інформ. агентство "Эхо-Восток", 1997. С. 14.

4.*Трима К. А.* Особливості діяльності українських екологічних організацій в умовах глобалізації / К. А. Трима. - Режим доступу : http:// oo8.mail.yandex.net/static/052f8b303b1744de899f1a 1635a9adb8/pdf001.pn

5.*Гетьман А. П.* Екологічне право України / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. - Х. : Право, 2005. - 385 с.

6.*Королько В. Г.* Основы паблик рилейшнз / В. Г. Королько. - М., Рефл-бук. - К. : Ваклер, 2001. - 528 с.

7.*Alyushina N.* Applicability of a risk communication concept for Ukraine as a method of enhancing public confidence in state authorities : наук. журн. / N. Alyushina, A. Kucheruk // Public Policy and Administration. N 2. - 2010. - M. Romerio universiteto.

8.Закон України про основи національної безпеки України // Офіц. вісн. України. - 2003. - 1 серп. - № 29. - С. 38.