

ПРАВО ГРОМАДСЬКОСТІ НА УЧАСТЬ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧУЩИХ РІШЕНЬ

Аналізуються основні правові та політичні заходи керівництва країн Ви-Розглядається право громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значущих рішень, аналізується зміст зазначеного права і сучасний стан цього правового інституту. На основі чинного законодавства зроблено пропозиції в сфері забезпечення екологічної безпеки та наближення українського законодавства до європейських стандартів з обраної проблематики.

Ключові слова: громадськість, екологічна безпека, екологічно значущі рішення, публічна адміністрація, права громадськості, участь громадськості.

Келемен М. И. Право общественности на участие в процессе принятия экологически важных решений

Рассматривается право общественности на участие в процессе принятия экологически важных решений, анализируется содержание указанного права и современное состояние этого правового института. На основе действующего законодательства сделаны предложения в сфере обеспечения экологической безопасности и приближения украинского законодательства к европейским стандартам по выбранной проблематике.

Ключевые слова: общественность, экологическая безопасность, экологически значимые решения, публичная администрация, права общественности, участие общественности.

Kelemen Mikhailo. A right for public is on participation in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions

The article deals with the public's right to participate in making environmentally important decisions, analyze the content of the said Law and the current state of this legal institution. On the basis of current legislation made proposals in the area of environmental safety and the approximation of Ukrainian legislation to European standards on selected issues

Key words: public, ecological safety, ecologically meaningful decisions, public administration, rights for public, participation.

Побудова демократичного суспільства – вимагає від громадянина виконання своїх обов'язків, перед державою, а від держави

– забезпечення законних прав, та свобод громадянина. Вирішення проблем забезпечення правопорядку в країні великою мірою залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи всіх державних та суспільних інституцій. На продовження в Україні демократичного курсу спрямована загальнодержавна програма «Стратегія реформ – 2020», яка включає реформування державних інституцій у тому числі тих, які відповідають за екологічну безпеку та наближення українського суспільства до європейських стандартів¹.

Питання прав громадськості на участь в екологічному русі і прийнятті екологічно значущих рішень вивчається досить активно як вітчизняними так і зарубіжними вченими та практиками. Певні аспекти означеної проблематики досліджували в своїх працях такі науковці: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. М. Брінчук, І. П. Голосніченка, Н. Р. Кобецька, С. М. Кравченко, В. І. Курило, Г. В. Мороз, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, Ю. С. Шемшученка, та ін. У той же час окремі питання залишаються не достатньо дослідженими.

Права громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значущих рішень є частиною інституту екологічних прав та обов'язків громадян України. У свою чергу екологічні права – це система повноважень та зобов'язань громадян в екологічній сфері, які закріплено в Конституції України, законах України, міжнародних нормативно-правових актах, локальних документах. Чинне законодавство України, крім надання прав, повинно гарантувати відповідальне ставлення до висновків громадської екологічної експертизи і прийнятих громадськістю екологічно значущих рішень.

Основний Закон гарантує громадянам право на: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. У ст. 50 Конституції України говорить, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди². Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення.

У 2000 році ЮНЕСКО ухвалило «Хартію Землі» – декларацію фундаментальних етичних принципів для побудови справедливого, сталого, мирного в ХХІ ст. глобального суспільства. Положення

Хартії спрямовані на те, щоб пробудити в свідомості людей нове почуття глобальної взаємозалежності та відповідальності заради добробуту всієї людської родини (принцип 1 Хартії Землі)³.

Учасник правових відносин, який наділений відповідними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками – це суб'єкти правовідносин. Усі суб'єкти права можуть бути поділені на три основні групи: індивідуальні; колективні; громадські утворення.

Непересічне для всієї світової спільноти значення являє прийняття Орхської конференції, яка будучи частиною українського законодавства, вперше у практиці міжнародного публічного права суб'єктом відносин визнає громадськість, яка розуміється як одна або більше фізичних чи юридичних осіб і, згідно з національним законодавством або практикою, їхні асоціації, організації або групи⁴. Україна приєдналася до даного нормативно-правового документа 06 липня 1999 року⁵. Продовженням обраного курсу в галузі охорони навколишнього природного середовища є Закон України «Про Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року»⁶. Окрім цього, вона забезпечує постійний зв'язок між державою і громадянами у вирішенні життєво важливих проблем окремої людини й суспільства в цілому, реалізацію конституційних прав і свобод людини та громадянина, у процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави.

Дослідження права на участь громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень пов'язано з визначенням понять «екологічно значущі рішення» та «громадськість», також необхідно з'ясувати кого слід включати до поняття «громадськість, зацікавлена в прийнятті екологічно значущих рішень», виявити та проаналізувати участь громадськості у прийнятті таких рішень.

Перш за все зазначимо, що термін «екологічно значущі рішення» вживається в контексті екологічних прав людини або як поняття, що позначає рішення, прийняття якого породжує певні наслідки для навколишнього середовища. Прийнята в 1992 році конвенція «Про транскордонний вплив промислових аварій» і «Про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» визначає громадськість як одну або кілька фізичних, або юридичних осіб⁷. Відмінними рисами поняття

«громадськість», запропонованого Орхуською конвенцією, є, введення до переліку асоціацій, організацій і груп фізичних або юридичних осіб, які розглядають як представники громадськості в разі відповідності вимогам, установленим національним законодавством або сформованим практикою.

Стаття 2 Орхуської конвенції визначає «громадськість» як «одну або більше фізичну чи юридичну особу і згідно з національним законодавством та практикою їх асоціації, організації або групи»⁸. Ця дефініція закріплена в традиції міжнародних документів, щоб зробити її найбільш прийнятною для всіх сторін-учасниць Конвенції. Іншими словами, громадська участь у Конвенції трактується дещо ширше, ніж просто участь громадянина у громадському об'єднанні й участь громадського об'єднання в екологічно значущих процесах. При цьому правові форми присутності громадськості в екологічних відносинах у певному сенсі залишені на розсуд національного законодавства.

Також, п. 9 ст. 3 Орхуської конвенції передбачає, що ніхто не може бути вилучений з поняття «громадськість» за ознакою громадянства, національної належності або місця проживання, а стосовно юридичної особи – за місцем реєстрації юридичної особи, або, як зазначено в Конвенції, «за ознаками її зареєстрованого місцезнаходження або фактичного центру діяльності»⁹.

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» гарантує правові та організаційні засади участі громадян в сфері забезпечення екологічної безпеки. Серед перерахованих прав слід назвати право на створення громадських об'єднань, що проводять свою діяльність у галузі охорони навколишнього середовища, звернення до органів державного управління, інші організації та до посадових осіб для отримання повної, достовірної та своєчасної інформації про стан навколишнього середовища та заходи з його охорони, внесення пропозиції про проведення громадської екологічної експертизи та участі в її проведенні, проведення громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища тощо¹⁰. Водночас, законодавець не встановлює вичерпного переліку їхніх прав.

Орхуська конвенція і окремі дослідники відносять до поняття «громадськість» юридичних осіб, які проводять комерційну діяль-

ність, профспілкових організацій, наукових і технічних організацій, різних об'єднань споживачів, власників за професійними та особистими інтересами. Але це питання залишається дискусійним.

У свою чергу чинний Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» надає громадським об'єднанням з метою проведення діяльності в галузі охорони навколишнього середовища надані такі права: розробляти, пропагувати і реалізовувати програми раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; брати участь у розробці проектів державних республіканських, галузевих, місцевих та інших програм і заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища і сприяти їх виконанню; брати участь у підготовці та обговоренні матеріалів про оцінку впливу на навколишнє середовище запланованої господарської та іншої діяльності; створювати громадські фонди охорони природи; проводити громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища¹¹.

Громадянам та громадським об'єднанням надані різні права в галузі охорони навколишнього середовища. Однак необхідно враховувати, що не всі права громадян належать до прав на участь у прийнятті екологічно важливих рішень, у той час як всі права, надані громадським об'єднанням Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», можна віднести до таких прав.

У даному контексті погоджуємося з думкою С. О. Боголюбова, що «будь-яка законодавчо передбачена можливість впливу громадян тією чи іншою мірою на прийняття рішень у галузі охорони навколишнього середовища може розглядатися як непряме закріплення права на участь у прийнятті екологічно важливих рішень»¹².

Громадські організації захищають права громадян, висувають нові ініціативи, привертають увагу державних органів до найважливіших екологічно значущих питань, пропонують альтернативні шляхи вирішення проблем, а також стимулюють населення в цілому до прийняття екологічно важливих рішень. Г. А. Ларіонов виокремлює два основні типи організацій громадян. Перші не пов'язані з певною місцевістю, висловлюють інтереси і переваги тих, хто домагається проведення певної екологічної політики в цілому. Другі ж мають місцевий характер, виникають як реакція на небажані проекти і нерідко є тимчасовим¹³.

У даному контексті в науковій літературі також згадується громадський екологічний рух, що характеризується як тип соціальної організації людей, які діють у рамках формальних і неформальних структур, що виступають за зниження екологічної небезпеки, оздоровлення екологічної обстановки, гармонізацію відносин людини, суспільства і природи¹⁴.

Поняття «громадськість» використовується в міжнародних актах та науковій літературі з недавнього часу у зв'язку з питанням прийняття екологічно важливих рішень і в цілому розуміється як «суспільство, передова його частина, що виражає його думку»¹⁵. У науковій літературі залежно від контексту поняття «громадськість зацікавлена в прийнятті екологічно важливих рішень», визначається по-різному. Є. А. Белокрилова до такої відносить окремих громадян, групи громадян, громадські організації та їх об'єднання, населення¹⁶.

В Орхуській конвенції використовується поняття «зацікавлена громадськість» – це громадськість, яка впливає або може вплинути на процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка зацікавлена в цьому процесі, прийняття рішення торкається її безпосередньо. До цих осіб відносяться будь-які громадяни, життя, роботу, побут і відпочинок яких може змінити прийняте екологічно значуще рішення. При цьому неурядові організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість у процесі прийняття екологічно важливих рішень.

Таким чином, ми можемо констатувати, що українське законодавство, яке регулює участь громадськості у прийнятті державних рішень, не завжди встановлює вимогу про організацію громадян у громадське об'єднання з метою реалізації своїх прав у галузі охорони навколишнього середовища.

У своїй статті М. М. Гришин, зазначає, що в обговоренні та прийнятті рішень може брати участь «зацікавлена громадськість», погоджуючись з її визначенням у міжнародних правових документах, і звертає увагу на такий важливий момент: «про яку саме громадськість при обговоренні того чи іншого об'єкта йде мова – про ту, хто живе на території, яка може піддатися впливу несприятли-

вих наслідків у результаті запланованої діяльності або про всіх тих, кого хвилюють негативні наслідки цієї діяльності незалежно від місця їх проживання»¹⁷.

До громадськості, зацікавленої у прийнятті екологічно важливих рішень, слід відносити громадян України, інших фізичних осіб та (або) їх ініціативні групи, права і законні інтереси яких зачіпаються або можуть бути порушені прийняттям екологічно важливих рішень, а також громадські об'єднання, які проводять діяльність у галузі охорони навколишнього середовища, які виявили зацікавленість у прийнятті екологічно важливих рішень.

Поняття «зацікавлена громадськість» це конкретні екологічно важливі рішення, до яких відносяться прийняті державними органами, іншими юридичними особами, організаціями, які не є юридичними особами, посадовими особами рішення, що стосуються: а) конкретних видів господарської та іншої діяльності, яка чинить або може чинити шкідливий вплив на навколишнє середовище та здоров'я людей; б) програм соціально-економічного розвитку України, державних прогнозів, інших концепцій, планів, програм у частині раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, державних, регіональних та інших комплексних схем раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; в) розробки, прийняття та реалізації нормативних і ненормативних правових актів, застосування яких може здійснювати (здійснює) вплив на навколишнє середовище.

Громадські об'єднання, будучи невід'ємним елементом громадянського суспільства, виконують роль своєрідних посередників між владою і різними верствами суспільства, відкритість державної діяльності визнається необхідним психологічним чинником забезпечення виконання державних рішень, довіра до тих, хто приймає важливі для громадян рішення, викликає готовність добровільно їм слідувати¹⁸.

Дослідження, проведені у Європейському Союзі, показали, що найбільшою довірою (48 % опитаних) при вирішенні екологічно значущих питань користуються громадські екологічні організації, а національним урядам довіряють тільки 12% респондентів¹⁹.

На сьогодні екологічне законодавство визначає тільки правову основу участі громадян у розробці та обговоренні проектів про-

грам і рішень, спрямованих на поліпшення стану навколишнього середовища.

Між тим, участь громадськості має здійснюватися у процесі прийняття рішень, які потребують дозволу і при проведенні, припиненні господарської та іншої діяльності. Можливість такої участі надають не тільки громадські слухання, а й громадський екологічний контроль, референдум для прийняття екологічно значущих рішень, збори громадян, звернення до державних органів з екологічно значущих питань, подання позовів про призупинення та припинення екологічно шкідливої діяльності.

Правами громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значущих рішень - це система юридично закріплених за громадянами, громадськими організаціями (правоохоронними і наглядовими), та їх посадових осіб щодо повноважень та зобов'язань в екологічній сфері, поновлення порушеного права, припинення таких порушень, а також створення необхідних умов для притягнення до юридичної відповідальності винних у вчиненні протиправних дій, унаслідок яких було завдано шкоди правам та законним інтересам громадськості.

1. Програма розвитку України «Стратегія-2020». URL: <http://www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html>. 2. Конституція України: офіційний текст // ВВР України. – 1996. – № 30. Ст. 141. 3. Хартії Землі. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_086. 4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, 25 июня 1998 г.) // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. Львів: Норма, 2002. С. 101-118. 5. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України // ВВР України. 1999. № 34. Ст. 296. 6. Про Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України // ВВР України. 2011. № 26. Ст. 218. 7. Конвенція о трансграничном воздействии промышленных аварий: заключена в г. Хельсинки 17 марта 1992 г. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995>. 8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, 25 июня 1998 г.) // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. Львів: Норма, 2002. С. 101-118. 9. Там само. 10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України // ВВР України. 1991. № 41. Ст. 546. 11. Там само. 12. Боголюбов С. А. Экологическое право:

учеб. для вузов. Москва: Норма: Инфра-М, 2000. С. 85. **13.** Ларионов Г. А. Общественный экологический контроль // Государство и право. 1996. № 2. С. 66. **14.** Даниленко О. В. Стимулирование природоохранительной деятельности общественными организациями // Право окружающей среды в СССР и Великобритании: сб. ст. / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права; редкол.: О.С. Колбасов [и др.]. Москва, 1988. С. 52. **15.** Ожегов С. И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеол. выражений; Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. Москва: Азбуковник, 2003. С. 440. **16.** Белокрылова Е. А. Участие общественности в процедуре подготовки, принятия и реализации экологически значимых решений как одно из условий реализации положений концепции устойчивого развития в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. №4. С. 176. **17.** Гришин Н. Н. О разработке нормативного акта, регламентирующего обсуждение с общественностью объектов государственной экологической экспертизы // Журн. рос. права. 2000. № 3. С. 70. **18.** Трудовое право: учебник / В.И. Семенов [и др.]; под общ. ред. В. И. Семенова. Минск: Амалфея, 2005. С. 64. **19.** *A handbook of globalization and environmental policy: nat. gov. interventions in a global arena* / ed. by t. Wien, K. Zoeteman, J. Pieters. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2005. С. 411.

Kelemen Mikhail. A right for public is on participation in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions

In the article a right for public is examined on participation in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions, maintenance of the marked right and modern state of this legal institute are analysed. On the basis of current legislation suggestions are done in the sphere of providing of ecological safety and approaching of the Ukrainian legislation to the European standards from these select range of problems.

Construction of democratic society requires implementation of the duties from a citizen, before the state, and from the state providing of legal rights, and individual freedoms. The decision of problems of providing of law and order in a country in large part depends on the clear, concerted, progressively organized work of all state and public institutes. On continuation the national program "Strategy of reforms 2020", that includes reformation of state institutes including those that is responsible for ecological safety and approaching of Ukrainian society to the European standards, is directed in Ukraine of democratic course.

He question of rights for public on participating in ecological pyci and acceptance ecologically of meaningful decisions is studied actively enough as by home so foreign scientists and practices.

Rights for public on participation in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions are part of institute of ecolaws and duties of citizens of Ukraine. In turn ecolaws are the system of plenary powers and obligations of citizens in an ecological sphere, that it is envisaged in Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, international normatively-legal acts, local documents. The current legislation of Ukraine, except the grant of rights, must guarantee responsible attitude toward the conclusions

of public ecological examination and accepted by public ecologically meaningful decisions.

Basic Law avouches for citizens a right on: safe for life and health natural environment. In the century of a 50 Constitution of Ukraine it is said that everybody has a right on safe for life and health of environment and on the compensation of inflicted to violations of this right.

Marked right one of main human rights, he is answered by the duty of the state to provide realization of the sanitaryhygienic measures sent to the improvement and making healthy of natural environment.

For today an ecolaw determines only legal framework of participation of citizens in development and discussion of projects of the programs and decisions sent to their improvement of the state of environment.

Between that, participation of public must come true in the process of making decision, that need permission and during realization, stopping of economic and other activity. Possibility of such participation is given by not only the public listening but also public ecological inspection, referendum for an acceptance ecologically of meaningful decisions, collections of citizens, address to the public organs on ecologically meaningful questions, idea of lawsuits about a halt and stopping ecologically harmful.

By rights for public on participation in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions is the system legally of envisaged after citizens, public organizations (law enforcement and observant), and the public servants in relation to plenary powers and obligations in an ecological sphere, proceeding in the broken right, stopping of such violations, and also creation of necessary terms for bringing in to legal responsibility of winy in afeasance протиправних actions because of that harm to the rights and legal interests of public was inflicted.

Key words: public, ecological safety, ecologically meaningful decisions, public administration, rights for public, participation. security.