

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНІКА
ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ

Г. В. МОРОЗ

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ
РІШЕНЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

МОНОГРАФІЯ

**Івано-Франківськ
2008**

УДК 349.6
ББК 67.9(4Укр.)307
М 80

Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля. – Івано-Франківськ, 2008. - 168 с.

Рецензенти:

Малишева Наталія Рафаелівна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України;

Васильєва Валентина Антонівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника;

Кобецька Надія Романівна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету

*Рекомендовано до друку Вченою радою юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
(протокол № 1 від 27 жовтня 2008 року).*

У монографії досліджуються актуальні теоретичні та практичні проблеми правових засад участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень. Зокрема, досліджується процес становлення і розвитку інституту участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень, розкривається сутність категорій «екологічна громадськість», «екологічно значимі рішення», «форми участі громадськості в прийнятті рішень з питань охорони довкілля», характеризуються особливості їх реалізації при прийнятті окремих екологічно значимих рішень.

Проводиться аналіз чинного законодавства України, вивчаються положення відповідних міжнародно-правових документів, на яких сформульована низка пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання відносин у сфері здійснення громадської природоохоронної діяльності.

Розрахована на науковців, юристів-практиків, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, працівників правоохоронних органів, аспірантів, студентів юридичних та інших навчальних закладів.

ISBN 966-1-133-18

© Мороз Г.В., 2008

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ I. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	7
1.1. Становлення і розвиток інституту участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля.....	7
1.2. Розвиток наукових досліджень участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля.....	19
 РОЗДІЛ II. ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК СУБ'ЄКТ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ РОЛЬ В ОХОРОНІ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	 29
 РОЗДІЛ III. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧИМИХ РІШЕНЬ.....	 43
3.1. Поняття та види форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.....	43
3.2. Характеристика основних форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.....	57
3.2.1. Референдум як одна із форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.....	57
3.2.2. Громадське обговорення.....	64
3.2.3. Правове регулювання громадського екологічного контролю.....	70
3.2.4. Громадська екологічна експертиза.....	78
3.2.5. Інші форми участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.....	92

РОЗДІЛ IV. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ ОКРЕМИХ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧИМИХ РІШЕНЬ.....	103
4.1. Поняття та система екологічно значимих рішень.....	103
4.2. Участь громадськості у процесі законотворчої діяльності з питань охорони довкілля.....	116
4.3. Участь громадськості у прийнятті управлінських та господарських рішень.....	125
4.4. Доступ до правосуддя з питань охорони довкілля.....	140
ВИСНОВКИ.....	153
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	172

ПЕРЕДМОВА

Громадськість є одним із найважливіших національних ресурсів для розвитку і впровадження екологічного законодавства. Кожна людина особисто зацікавлена, щоб оточуюче її середовище було чистим, здоровим і неушкодженим, а тому залучення громадськості до формування екологічної політики держави є вирішальним чинником у створенні ефективного режиму охорони навколишнього природного середовища.

В останні роки відбулися певні позитивні зрушення у процесі становлення передумов ефективного залучення громадськості до вирішення екологічних проблем. Усе чіткіше визначається стратегія і тактика громадської екологічної політики, реалізації форм та застосування методів екологічного стимулювання як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях, впровадження попереджувальних заходів для збереження довкілля представниками екологічної громадськості.

Інституційний розвиток суспільства триває. Однак на функціональному рівні поки що не сформовано систему взаємозв'язку і взаємозалежності інтересів громадян, суспільних настроїв і дій влади. Кожна з названих складових перебуває в автономному режимі і, як правило, не впливає одна на одну. Це означає, що, незважаючи на помітне зміцнення природоохоронної бази України та її орієнтацію на світові стандарти, існує велика кількість законодавчих прогалин, які стримують розвиток громадської ініціативи. Не маючи своєрідного опонента і контролера в особі громадськості, деякі державні структури не поспішають з перебудовою своєї діяльності в нових соціально-економічних умовах країни, лише констатуючи із року в рік загострення соціальної кризи, падіння культурного рівня життя тощо. За таких обставин визріла необхідність вдосконалення механізмів взаємодії громадськості та органів влади у багатьох сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі в екологічній.

Запорукою успішної співпраці громадськості та державно-владних установ є належним чином сформована нормативно-правова база, на основі якої визначалися б основні принципові положення такої співпраці, а також конкретні

механізми їх реалізації. В нашій державі на даному етапі триває процес розвитку правового регулювання участі громадськості у прийнятті рішень у галузі охорони довкілля. Однак відсутність переконливих гарантій, тобто відповідних забезпечуючих механізмів (стимулюючих норм, відповідальності за порушення відповідних процедур тощо) призводить до блокування практичного застосування закріплених в нормативно-правових актах так званих норм-принципів, норм-цілей, які не сприймаються суспільством через відсутність детальних механізмів їх безпосередньої реалізації. В той же час у деяких країнах світу на сьогодні таке законодавство вже в основному сформоване, вироблена певна практика його застосування. Активно створюються норми міжнародного права, покликані врегулювати дану сферу суспільних відносин.

Отже, перед Україною постало завдання вдосконалення нормативно-правової бази та створення цілісної досконалої системи правових гарантій забезпечення реальної участі громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень з питань охорони навколишнього природного середовища. Актуальність та важливість даних питань, наявність наукових розробок лише з окремих аспектів цієї проблематики в Україні, відсутність упорядкованої системи нормативно-правових актів у цій сфері й обумовили необхідність вирішення вищевказаних проблем на науковому рівні.

РОЗДІЛ І

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

1.1. Становлення та розвиток правового регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля

Сучасна постановка питання про екологічні права людини (механізми їх практичної реалізації – авт.) спирається на великий попередній досвід людства, передусім у галузі організації суспільного життя людей, правового способу регуляції їх поведінки, ролі і значення в оточуючому світі [1, с. 132].

Становлення природоохоронної діяльності, залучення до неї широких верств населення та правового врегулювання цього спектра відносин на території сучасної української держави, як вважають окремі дослідники, бере початок з часів “Руської правди” [2, с. 137]. Однак зрозуміло, що в той період проблеми забруднення середовища ще не турбували людство, а тому й не виникала потреба здійснення громадської діяльності по охороні довкілля, вжиття відповідних колективних природоохоронних заходів.

Охорона природи на території дореволюційної України, як і в царській Росії, в цілому обмежувалася переважно пропагандою природоохоронних знань серед населення, що проводилась групами природоохоронців або окремими ентузіастами [3, с. 112]. Однак, такі заходи не мали масового характеру, не були оформлені як юридично, так і організаційно. З періодом XVI - поч. XVII століть пов’язані відомі нам справжні перші закони про охорону природи. Так, ще в XVI столітті спеціальним законом були встановлені своєрідні резервати, де під охороною місцевого населення доживали свій вік вимираючі на той час тури. В XVII-IX століттях видано ряд спеціальних указів: про заборону вилову бобрів капканами; про порядок рубки і охорону лісів; про заборону полювання у визначений період тощо [4, с. 4].

Початок відносно масового громадського природоохоронного руху в Україні пов'язують із засіданням Московського товариства дослідників природи в 1905 році, на якому обговорювались і питання охорони природи України, та утворенням у 1910 році першої громадської природоохоронної організації – Хортицького товариства охорони природи [5, с.72, 76; 1, с.136].

В радянський період головною громадською природоохоронною організацією в Україні було Українське товариство охорони природи (УТОП), створене в 1946 році як республіканська філія Всесоюзного товариства охорони природи (ВТОП). В червні 1960 року Верховна Рада УРСР прийняла Закон УРСР “Про охорону природи Української РСР” [6]. Спеціальний розділ присвячувався участі громадськості в природоохоронній діяльності. Всі громадяни УРСР зобов'язувались сприяти охороні природи. Іншою статтею закон вводив монополію на участь громадськості в діяльності природоохоронного характеру: це можна було робити тільки через УТОП. В результаті екологічна громадськість все рідше могла реально брати участь в охороні природи: якщо в кінці 40-х - кінці 50-х р.р. при розробці законопроектів враховувалась думка окремих лідерів природоохоронних організацій (І.Г.Підоплічка, П.С.Погрібняка), а частина законів і постанов прийнята за їх ініціативою, то з середини 60-х р.р. екологічна громадськість перестає приймати участь у законотворчості [7, с. 85].

Взагалі, 60-70-і р.р. в літературі називають пасивною фазою у розвитку “зеленого” руху в країні. Для цього етапу характерна неполітизована природоохоронна діяльність окремих груп, яка полягала в боротьбі з браконьєрством, організації екологічних експедицій, ручній очистці від сміття лісів, водойм тощо. Такі групи виділялися з офіційних структур (наприклад, УТОП), ініціювалися студентами або створювалися на базі туристичних клубів. Іноді ініціативи виходили від жителів тієї чи іншої місцевості [8, с. 523].

На думку А.П.Гетьмана, в 70-80 роках у процесі кодифікації екологічного законодавства СРСР та УРСР та прийняття основ земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, фауністичного та атмосферного законодавства, а також республіканських кодексів і законів, знайшли закріплення

деякі екологічні права людини, зокрема право брати безпосередню участь у реалізації заходів щодо раціонального використання і охорони відповідних природних об'єктів [9, с. 93-96]. Опосередковано права громадян обговорювати екологічні проблеми і брати участь у їх розв'язанні встановлювались і рядом інших актів, наприклад постановою Верховної Ради СРСР від 3 липня 1985 року “Про додержання вимог законодавства щодо охорони природи і раціонального використання природних ресурсів” [9, с.100].

Подальший якісно новий етап у розвитку правового регулювання та практичної реалізації механізмів участі громадськості в охороні довкілля пов'язаний із становленням концепції екологічних прав, в першу чергу права на безпечне (сприятливе) навколишнє середовище.

З прийняттям 25 червня 1991 року Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [10], ст.9 якого закріплює систему екологічних прав, почався процес формування та оновлення екологічного законодавства нашої держави. Щоб дана норма закону реально стала предметом правозастосовчої практики, щоб ці права не залишились “на папері”, повинні сприяти самі ж громадяни та їх об'єднання. Звичайно, для цього необхідні певні правові механізми, здатні забезпечити ефективну реалізацію законів, а також високий рівень еколого-правової свідомості як громадян, так і представників влади.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” значно розширив можливості участі громадськості у сфері охорони довкілля, тим самим окресливши орієнтири подальшого розвитку правового регулювання відповідних відносин.

Механізм реалізації даної групи прав визначений рядом прийнятих у подальшому законів. Так, Законом України від 3 липня 1991 року “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [11], обов'язок виносити питання екологічного характеру на референдум покладено на ради відповідних рівнів. Ініціаторами проведення референдуму з екологічно важливих питань можуть виступати і окремі громадяни.

Принципи реалізації права на об'єднання в громадські природоохоронні формування базуються на положеннях Конституції України та Закону України від 16 червня 1992 року “Про об'єднання громадян” [12], а саме: на добровільності громадян об'єднуватися у такі формування; на рівноправності їх членів; на єдності екологічних інтересів членів такого формування; на свободі вибору напрямів екологічної діяльності; на спільності реалізації та захисту екологічних прав громадян.

Екологічні права громадян конкретизуються в цілій низці спеціальних законів. Так, Закон України від 24 лютого 1994 року “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [13] містить норми, що стосуються участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. У ст.4 йдеться про те, що громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів. Закон України від 9 лютого 1995 року “Про екологічну експертизу” [14] конкретизує можливості громадян та їх об'єднань брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи. Детальна регламентація прав громадян та їх об'єднань у сфері охорони довкілля подана в Законі України від 8 лютого 1995 року “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” [15]. Відповідно до ст.11 вказаного Закону громадяни та їх об'єднання мають право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів у сфері використання ядерної енергії.

Невід'ємною складовою участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень є наявність об'єктивної екологічної інформації. Право на одержання екологічної інформації відображено на конституційному рівні (ст.50 Конституції України [16]), а також конкретизовано в ряді законодавчих актів. Так, наприклад, відповідно до статті 4 Закону України “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань” [17] громадяни України та їх об'єднання мають право на отримання інформації щодо рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючих випромінювань в місцях їх проживання чи роботи від

відповідних органів виконавчої влади, до відання яких належать функції захисту людини від впливу іонізуючих випромінювань згідно з законодавством України.

Повноваження громадських об'єднань та окремих громадян у сфері охорони довкілля, крім зазначених вище законів, визначаються і в Законах України “Про природно-заповідний фонд України” (ст.13) [18], “Про поводження з радіоактивними відходами” (п.4 ст.8) [19] та багатьох інших.

Як бачимо, окреслювались позитивні тенденції в правовому забезпеченні громадської природоохоронної діяльності.

Ще в 1989 році С.М. Кравченко наголошувала на тому, що важливою умовою забезпечення реалізації екологічного законодавства є підвищення правової активності громадян. Це досягається шляхом включення їх у процес правотворчості (активне обговорення проектів нормативних актів екологічного законодавства), у процес безпосередньої реалізації еколого-правових норм (добровільне, свідоме виконання обов'язків, максимальне використання наданих прав), у процес застосування екологічного законодавства (участь в оперативній діяльності громадських природоохоронних інспекцій, Дружин охорони природи, товариських судів) [20, с.13]. Саме такі організаційні утворення тривалий час були традиційними формами громадських екологічних об'єднань.

Проте, як на національному, так і регіональному рівнях активність громадських екологічних рухів на початку 90-х р.р. постійно знижувалася. Вони не завжди охоче йшли на проведення спільних комплексних просвітніх і практичних заходів. У ряді громадських об'єднань, передусім асоціації “Зелений світ”, давалися взнаки постійні внутрішні суперечності розвитку, що звужувало ефективність практичної та пропагандистської діяльності, ускладненої фінансовими труднощами [5, с.194]. Зусилля екологічного руху дедалі більше зосереджуються на прикладних дослідженнях і розробках, інформаційній та освітній діяльності, що втілювалось у створенні низки нових громадських організацій [21, с.170-188].

Особливо слід наголосити на діяльності неурядової громадської еколого-правової організації “Екоправо”, яка діє з 1992 року та має свої осередки у містах

Києві, Львові та Харкові. Вона захищає довкілля не методами масових акцій і тиску, а шляхом застосування правових інструментів до порушників екологічного законодавства.

Своєрідним виразником думки громадських екологічних організацій є Громадська рада при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України, створена 17 липня 1996 року на засіданні всеукраїнських громадських екологічних організацій. Вона створена для розширення участі громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень як необхідної складової процесу формування громадянського суспільства [22, с.107-115]. Громадські організації, які не мають всеукраїнського статусу, можуть брати участь у засіданнях громадської ради як спостерігачі з правом дорадчого голосу. Завданнями громадської ради є:

- активізація процесу формування свідомості та активної позиції громадськості щодо подальшого розвитку екологічної політики України та підтримка громадських ініціатив щодо участі в цьому процесі;
- організація обміну екологічною інформацією між Міністерством та громадськістю України;
- сприяння розвитку законодавчо-нормативної бази та практичному здійсненню екологічного контролю і моніторингу стану навколишнього природного середовища.

Однак за всіх позитивів діяльність громадських рад не в змозі повною мірою забезпечити або замінити широку участь громадськості в процесі прийняття органами влади рішень з екологічних питань. Адже хоча сьогодні громадські екологічні організації й об'єднують людей, які переймаються й опікуються проблемами екології, однак далеко не всі громадяни беруть участь у діяльності громадських організацій. Власне, цього й неможливо добитися. Наразі потрібно вести активний пошук нових форм залучення громадськості до процесу підготовки та прийняття рішень спільно з органами влади [23, с.42].

Важливу роль в охороні та відродженні навколишнього природного середовища відіграють громадські екологічні приймальні, створені при

Мінприроди України та його регіональних органах, основним завданням яких є оперативно доносити до відома засобів масової інформації, громадських організацій об'єктивну науково-обґрунтовану аналітичну інформацію про сучасні екологічні проблеми в Україні в цілому та її регіонах і перспективи їх розв'язання [24, с.5].

Оскільки екологічні проблеми існують не тільки в межах національних кордонів, то їм приділяється все більше уваги і на міжнародному рівні.

Важливою подією в розвитку екологічних прав людини в міжнародному праві стала Стокгольмська конференція ООН із проблем навколишнього середовища (1972р.). За результатами Конференції прийнято Декларацію про навколишнє середовище [25]. У цьому міжнародному документі висловлена впевненість у здатності людства використовувати свої знання, можливості, досягнення науково-технічного прогресу для збереження і покращення навколишнього середовища. Фактично, в Декларації вперше зафіксовано право людини на сприятливе навколишнє середовище, що в подальшому вимагало закріплення чітких правових механізмів його практичної реалізації як основного базового права.

У Всесвітній хартії природи (1982р.) принципом 23 було встановлено: “Всі люди у відповідності з їх національним законодавством повинні мати змогу брати участь індивідуально чи разом з іншими у формулюванні рішень, які є предметом прямого занепокоєння оточуючим середовищем, і мати доступ до засобів відшкодування, коли навколишнє середовище потерпає від шкоди чи деградації” [26].

У 1987 році Генеральна Асамблея ООН схвалила доповідь Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку “Наше спільне майбутнє”, у якій проголошувалось фундаментальне право усіх людей на навколишнє середовище, адекватне їх здоров'ю і добробуту [27, с.134]. Основним висновком Комісії було те, що для досягнення сталого (збалансованого, стійкого) соціально-економічного розвитку необхідно, щоб рішення на всіх рівнях приймалися з урахуванням екологічних факторів. Тоді задоволення екологічних потреб сучасного

суспільства не ставитиме під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби [28, с.11]. Саме в цьому полягає суть принципу сталого розвитку, як одного із основних принципів міжнародного права навколишнього середовища. Дослідженню доробку в галузі розвитку теорії сталого розвитку, накопиченого як на європейському, так і на світовому рівні, а також напрямків правової реформи України для забезпечення сталого розвитку присвячена монографічна робота Н.Р.Малишевої [29, с.3-39]. Окремі аспекти даного питання відображено і в докторській дисертації Н.Р.Малишевої на тему “Гармонізація екологічного законодавства в Європі” [30]. Найбільш конструктивним у даній концепції є безпосереднє включення екологічного фактору в процес розвитку. Екологічні цілі суспільства розглядаються не як антагоністи процесу розвитку, а як цілі одного порядку, що гармонійно сполучаються між собою, адже розвиток на довгостроковій основі (авт. – саме так визначається “сталий розвиток” в загальному вигляді) не може здійснюватися, коли природоресурсна база скудіє і погіршується. Важливо зазначити, що ні в перших документах, які започаткували концепцію, ні в наступних, що її розвинули, не йдеться про пріоритети сталого розвитку, а про пошук балансів, узгодження, обов’язкове охоплення і економічних, і екологічних відносин процесом прийняття рішень, як законодавчих, так і управлінських [30, с.29]. Доступ громадськості до екологічної інформації, до обговорення та прийняття екологічно важливих рішень, партнерство між владою та громадянами, активна позиція населення є основними елементами сталого та збалансованого розвитку суспільства.

Окремі підходи у впровадженні принципів сталого розвитку відображено в довгостроковій програмі подальших дій в глобальному масштабі - “Порядку денному на XXI століття” – одному із документів, прийнятих на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася в Ріо-де-Жанейро в 1992 році [31]. До речі, паралельно дипломатичній конференції в Ріо-де-Жанейро відбувався грандіозний за своїми масштабами мітинг громадськості “Глобал-Форум”. Понад півмільйона представників громадських організацій країн світу, тією чи іншою мірою пов’язаних з екологічним рухом, були його учасниками. Тут

відбувалися наукові дискусії, семінари, диспути, концерти, виставки, на яких висловлювалися думки, незалежні від офіційної влади [32, с.85]. Одним із результатів проведення такого форуму було утворення нової неурядової організації, аналогічної Комісії сталого розвитку ООН, яка отримала назву “Рада Землі” [33, с.75].

Принцип 10 Декларації Ріо-де-Жанейро по навколишньому середовищу і розвитку, яку підписала і Україна, проголошує, що екологічні питання вирішуються найбільш ефективним способом за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні... Держави розвивають і сприяють їх інформованості та участі у прийнятті рішень, пов’язаних із впливом на довкілля, шляхом широкого доступу до інформації, юридичних та адміністративних процедур, включаючи відшкодування шкоди та засоби судового захисту [34].

На III Конференції міністрів охорони навколишнього середовища, яка відбулася у Софії в 1995 році в рамках Європейської Економічної комісії ООН (ЄЕК ООН), робочою групою розроблений проект елементів Конвенції по забезпеченню доступу до екологічної інформації і участь громадськості в процесі прийняття рішень в галузі охорони навколишнього середовища [27, с.135]. Цей документ став основою для так званої Орхуської конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” (далі – Орхуська конвенція), яку було схвалено на нараді міністрів охорони навколишнього середовища в Орхусі (Данія), 25-28 червня 1998 року, а вже 6 липня 1999 року ратифіковано Верховною Радою України [35, 36].

Орхуська конвенція є найбільш повною розробкою принципу 10 Декларації Ріо по навколишньому середовищу і розвитку. За оцінкою колишнього Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана, Орхуська конвенція є “видатним досягненням не лише в галузі захисту навколишнього середовища, вона також надзвичайно важлива для подальшого розвитку й забезпечення прав людини. Ця Конвенція несе в собі фундаментальні положення демократії, право людини захищати свій добробут та майбутнє своїх дітей” [37, с.4].

Основною особливістю Орхуської конвенції є те, що вона стала першим міжнародно-правовим документом, який не тільки проголошує екологічні права громадян, а й визначає механізми їх практичної реалізації, регулює процедурні питання їх захисту.

Конвенцією на міжнародному рівні визнані: право на сприятливе довкілля, право на екологічну інформацію; право на участь у прийнятті екологічно значимих рішень, що включає можливість брати участь у громадських слуханнях, відкритих засіданнях з обговорення рішень, які приймаються, участь в екологічній експертизі, у розробці екологічних програм, планів, законодавчих та інших нормативних актів. Особливої уваги заслуговує право на доступ до правосуддя з питань охорони довкілля. Ці права, будучи з однієї сторони самостійними екологічними правами, одночасно є надійними гарантіями права на сприятливе навколишнє середовище, що є особливо необхідним для впровадження демократичних інститутів у країнах Європи, особливо в державах з перехідною економікою, в яких демократія безпосередньої участі є досить новим явищем.

Після ратифікації Україною Орхуської конвенції цілком закономірною стала необхідність продовжувати активну роботу з реалізації основних положень документа, а саме: розвитку інформаційної інфраструктури та, що найважливіше, приведення у відповідність окремих положень національного законодавства до вимог даного міжнародного документа.

На час ратифікації Конвенції українське законодавство загалом відповідало основним її положенням, а в деяких аспектах навіть випереджало його (наприклад щодо встановлення більш жорсткого режиму відповідальності за приховування чи перекручення екологічної інформації). Разом з тим, найслабшим місцем законодавства України в частині його відповідності вимогам Орхуської конвенції Н.Р.Малишева називає нормативне опрацювання процедур участі громадськості у прийнятті рішень, що можуть впливати на стан довкілля. Навіть у тих сферах, де участь громадськості прямо передбачається законодавством, зокрема при здійсненні екологічної експертизи (оцінки впливу на довкілля), відповідні

процедури нормативно не розроблені. Ще менш нормативно забезпеченою є участь громадськості в обговоренні проектів законодавчих та управлінських актів у галузі охорони довкілля, в розробленні екологічних планів і програм [38, с.21]. До речі, досить схематично врегульовано в статтях 7 та 8 Конвенції участь громадськості у розробці планів, програм, політики і юридично обов'язкових нормативних актів, що зумовлено недосконалістю механізмів цього процесу у більшості країн Європи.

На виконання вимог Орхуської конвенції і з метою забезпечення прав громадськості щодо прийняття рішень у сфері охорони довкілля та права на отримання достовірної інформації про навколишнє природне середовище наказами Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 року № 168 та 169 (сьогодні – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України) затверджено відповідно Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [39] та Положення про порядок надання екологічної інформації [40], які, однак не забезпечують вичерпного, комплексного регулювання всіх практичних аспектів участі громадськості в діяльності по охороні довкілля.

Загалом, досить помітно виявляються в національному законодавстві тенденції глобальної солідарності у розв'язанні планетарних проблем охорони довкілля. Більше того, у 2003 році місцем проведення конференції у рамках процесу “Довкілля для Європи” обрано м. Київ, що надало Україні унікальний шанс не тільки стати на кілька днів центром міжнародного переговорного процесу Європи з питань охорони довкілля, а й спрямувати розвиток національної екологічної політики в русло гармонізації з вимогами природоохоронного законодавства Європейського Союзу. В результаті проведеної Конференції підписано, серед інших документів, Протокол про реєстр викидів та переносу забруднювачів до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, основна мета якого полягає у розширенні доступу громадськості до інформації шляхом створення узгоджених комплексних

загальнонаціональних реєстрів викидів та переносу забруднювачів. Важливо також наголосити на підписанні Протоколу із стратегічної екологічної оцінки (СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, сторони якого повинні гарантувати своєчасну та ефективну участь громадськості у проведенні СЕО для планів і програм, коли відкриті всі варіанти вибору, забезпечити своєчасний доступ громадськості до відповідної документації та її екологічних аспектів [41, с.5-7].

Світова громадськість, консолідуючи зусилля в даній сфері шляхом застосування договірних механізмів захисту довкілля, сприяє таким чином створенню умов, максимально наближених до реального забезпечення сталого розвитку. Однак, сторонам розглянутих міжнародних документів слід зайняти більш активну нормотворчу позицію на рівні національного законодавства, спрямовувати всі необхідні ресурси та засоби на те, щоб європейська громадськість могла внести свій вклад у сталий розвиток, реалізуючи право бути інформованою, брати участь у прийнятті еколого значимих рішень та мати доступ до правосуддя.

1.2. Розвиток наукових досліджень участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля

Питання участі громадськості у вирішенні питань охорони довкілля неодноразово становило предмет досліджень юристів-правознавців колишніх СРСР та УРСР. Не залишається воно поза увагою і у працях представників сучасної науки екологічного права та напряду пов'язано з правотворчою діяльністю держави, спрямованою на оформлення (врегулювання) відповідного виду відносин в юридичну "оболонку".

Коли у світі зароджувався громадський рух за охорону природи, - писав О.С.Колбасов, - він за своїм змістом зводився лише до збереження унікальних природних об'єктів, окремих видів тварин і рослин. Тільки після того, як у людей з'явилась особлива зацікавленість у збереженні елементів природи, поступово визначився другий напрям природоохоронної діяльності – охорона природних ресурсів [42, с. 15-16].

Слід відмітити, що лише на початку 70-х р.р. ХХ ст. наростання екологічних проблем поступово почало зрушувати еколого-правову свідомість населення, створювати умови для того, щоб на державному рівні відбувалася зміна поглядів на природу і місце людини в ній. Активну позицію зайняли науковці. Так, в 1972 році Н.І.Матузов поряд із обґрунтуванням необхідності закріплення права на забезпечення сприятливого навколишнього середовища, наголошував на можливості народів вимагати від своїх держав та урядів прийняття невідкладних та ефективних заходів для захисту землі, води, атмосфери та людей від шкідливого впливу, збереження самого життя людини [43, с. 10].

Важливу роль заходів громадського впливу щодо збереження і раціонального використання природних ресурсів доводив В.Л.Мунтян [44, с.71-84].

В 1976 році В.В.Круглов говорив про появу нових громадських природоохоронних організацій, розширення сфери їхньої діяльності і компетенції, вдосконалення їхніх взаємовідносин з органами державного управління [45, с. 52]. Необхідність залучення громадських організацій в природоохоронну діяльність у

1977 році обґрунтовує М.М.Клепніков. На противагу В.В.Круглову він вже в цьому році констатував факт недостатнього зв'язку між громадськими організаціями з охорони природи і органами суду, прокуратури, внутрішніх справ [46, с.101].

В 1979 році вийшла в світ колективна монографія “Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР”, співавтор якої Г.Ю.Бистров в одній із глав аналізував правове положення природоохоронних громадських організацій, їх основні завдання і функції на той час [47, с.101-162]. В цьому ж році під редакцією О.С.Колбасова була видана фундаментальна робота “Социализм и охрана окружающей среды”, в якій досить детально досліджувалися правові основи участі громадськості в управлінні охороною навколишнього середовища та висловлювалися пропозиції щодо підвищення ефективності такої діяльності (розділ X) [48, с.217-234]. Подібні положення містяться і в дослідженнях ряду інших науковців: С.А.Боголюбова [49], Ю.С.Шемшученка [50, с. 206-208; 51, с.26-28], Я.Я.Страутманиса [52, с. 174-175] та ін.

Однак організаційно-правові питання участі громадськості в охороні довкілля потребували більш ґрунтового дослідження з тим, щоб у подальшому на законодавчому рівні з урахуванням специфіки такої діяльності вдосконалювати механізми практичної реалізації організаційно-правових форм участі громадськості в заходах по охороні довкілля, і, безпосередньо у прийнятті екологічно-значимих рішень.

Як стверджує Т.Р.Захарченко, довгі роки в арсеналі екологічних груп і організацій використовувалися суспільно-політичні методи боротьби із забрудненням природи і впливу на господарські рішення владних структур. Юридичні механізми недопущення або відвернення негативного впливу на навколишнє середовище господарської діяльності підприємств, впливу на рішення урядових структур для екологічних груп і громадян були в основному закриті. Радянська правова традиція, як правило, виключала можливість юридичного контролю з боку громадськості за додержанням природоресурсного законодавства. В той же час, існуючі екологічні нормативно-правові акти містили

спеціальні глави або ж окремі статті, присвячені участі громадян в охороні природи, які зводили цю участь до достатньо абстрактного “сприяння державним органам” [53, с.137]. Ю.О.Вовк зазначав: “Органи державного контролю проводять свою роботу в тісній взаємодії з громадськими організаціями, чії пропозиції вони повинні всесторонньо враховувати” [54, с.124]. Насправді, викладена вченим позиція мала суто декларативний характер.

Про “цінне сприяння” та допомогу громадських організацій державним органам в галузі охорони природи писали і ряд інших науковців [48, с.229; 47, с.121; 55, с.52; 56, с.28-29]. Характерно, що реалізація права громадських організацій певним чином контролювати державні органи чи критикувати їх була неможливою, оскільки ці організації виступали в якості додатків останніх. Проте, як свідчить вітчизняний та зарубіжний досвід, громадські організації недовго залишалися під опікою державних служб [57, с. 65].

Чорнобильська катастрофа стала поштовхом до появи значної кількості екологічних груп, не санкціонованих державою. Згодом екологічних рух став масовим настільки, що владі довелося рахуватися з ним. Офіційні повідомлення про катастрофу (хоча із запізненням, неповні, напівправдиві) стали першими виявами гласності в екологічній сфері після тривалого періоду замовчування тоталітарними структурами гострих проблем деградації природи [8, с.524].

Об’єктивні соціально-політичні умови розширення демократизації, гласності, підвищення інформованості населення в кінці 80-х - на поч. 90-х років спричинили появу теоретичних розробок концепції екологічної гласності, в якій особливе місце займало право на одержання інформації про стан навколишнього природного середовища [58, с.16].

1988-1991-і р.р. вважають “золотим віком” неурядових екологічних організацій і рухів. Саме в цей час “зелені” чинили найпотужніший тиск на уряд і парламент з метою запровадження мораторію на спорудження нових атомних об’єктів і призупинення діяльності еколого-небезпечних підприємств.

Разом з тим, деякі дослідники екоруху в Україні характеризують його, як такий, що не відрізнявся ні сталістю, ні ефективністю, ні навіть чіткою

екологічністю (зокрема, це стосується Української екологічної асоціації “Зелений світ”). Екологічні проблеми обговорювалися здебільшого без належного аналізу, приймалися рішучі резолюції, які в категоричній формі вимагали від органів влади кардинальних заходів щодо покращення ситуації з охороною довкілля. Водночас не аналізувалися з належною увагою механізми реалізації таких перетворень, реальність виконання висунутих вимог [59, с.67]. Як стверджує І.Я.Жибуль, реальна сила громадського руху спрямованого на захист природи, полягає не в емоційних сплесках, а в раціональних ідеях і практичних справах. Тому сьогодні першочергове завдання перед екологічним рухом – спрямувати обговорення конкретних екологічних проблем у русло об’єктивного критичного аналізу і конструктивності, реалізму і взаємної відповідальності [60, с.139].

В 1990 році С.В.Разметаєвим була захищена дисертація на тему “Правовые вопросы участия общественности в охране окружающей среды” [61], в якій він гостро критикує стан діючого на той час законодавства щодо врегулювання суспільних відносин в даній сфері. Суттєвим недоліком вчений визнає відсутність належної регламентації порядку створення і діяльності громадських організацій через значною мірою застарілі нормативні акти, незважаючи на те, що в 70-80 роки інтенсивно розвивається загальна теорія громадських організацій [62; 63]. Більше того, С.В.Разметаєв вказує на відсутність правових гарантій реалізації прав, наданих громадськості. В більшості нормативних актів, на думку автора, містяться лише відсилочні норми, зокрема, вони встановлюють, що громадські організації приймають участь у діяльності, спрямованій на охорону природи у відповідності і на основі своїх статутів і положень. Між тим, природоохоронна діяльність громадян, котрі не є членами громадських організацій, взагалі не врегульована. Вони у своїй діяльності можуть керуватися тільки нормативними актами, які проголошують їх участь в охороні природи, але практично її не регулюють [61, с.15-16].

На недостатній ефективності норм права про громадську участь наголошував і А.Г.Тарнавський: “Бажано, щоб сформульовані в правових актах вимоги типу “забезпечити широке залучення громадськості” підкріплялися конкретними

формами, за допомогою яких це залучення могло би реально здійснюватися” [64, с.83].

У 90-х р.р. поряд з активізацією наукових досліджень щодо обґрунтування необхідності закріплення права на безпечне навколишнє природне середовище як самостійного права в якості гарантій його забезпечення висувались пропозиції про закріплення інших екологічних прав. Ю.С.Шемшученко писав: “В умовах розвитку демократії особливо зростає значення гарантій, які безпосередньо пов’язані з особистою участю громадян в діяльності з охорони природи” [51, с.26]. Серед різноманітності форм і методів безпосередньої участі населення в справі охорони довкілля вчений називає всенародне обговорення проектів законів, опитування та інші форми виявлення громадської думки [51, с.26-27].

А.К.Голіченков гарантією права громадян на безпечне навколишнє природне середовище вважає право громадян на отримання повної, достовірної і безкоштовної інформації про стан навколишнього середовища, на участь у підготовці і контроль за виконанням рішень, реалізація яких пов’язана з впливом на навколишнє середовище і здоров’я людей та ін. [55, с.116-117].

Подібну позицію займають С.А.Боголюбов та О.С.Колбасов. Зокрема, однією з гарантій права громадян на належне навколишнє природне середовище вчені називають право громадян на участь у розробці екологічно значимих рішень і контроль за їх виконанням, що забезпечується обнародуванням та публічним обговоренням проектів вказаних рішень, проведенням громадських екологічних експертиз проектів, встановленням обов’язку уповноважених органів враховувати пропозиції громадян, використанням різноманітних форм участі населення в охороні природи [56, с.28].

Взагалі, існує думка про те, що будь-яка норма може розглядатися не лише як об’єкт гарантування, а й як гарантія інших правових норм, виходячи з її ролі в системі права [58, с. 30]. Такий підхід може бути прийнятним і при з’ясуванні змісту окремих екологічних прав громадян. Право громадян на безпечне для життя і здоров’я довкілля, по суті, є пріоритетним в системі екологічних прав. Практично усі інші екологічні права спрямовані в кінцевому результаті на його

забезпечення та практичну реалізацію, а тому умовно можуть визнаватися його гарантіями. Зважаючи на те, що ці права в законодавстві в основному закріплені у вигляді самостійних екологічних прав, а не гарантій, все ж таки конструкція “участі громадських об’єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища” віднесена статтею 10 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” до гарантій екологічних прав громадян, і є, на нашу думку, своєрідним уособленням, забезпечувальним механізмом усіх екологічних прав, покликаних підтримувати екологічну безпеку в державі.

Вважаємо найбільш обґрунтованим розуміння прав людини, як певних соціальних можливостей, законодавчо закріплених державою, які обумовлюються соціальними, економічними, культурними умовами життя суспільства. Вони спрямовані на задоволення соціальних і природних потреб людини та її інтересів [58, с.23]. До гарантій (спеціальних або юридичних) належить уся система діючих у державі правових норм, передбачених ними юридичних засобів, спрямованих на конкретизацію прав і обов’язків, визначення порядку їх реалізації, захисту тощо. Юридичні гарантії безпосередньо забезпечують позитивну реалізацію і ефективний захист прав, свобод і обов’язків особистості [65, с.39]. Таким чином, в узагальненому вигляді екологічні права людини розуміємо, як законодавчо закріплені можливості в сфері охорони довкілля та використання його корисних властивостей, а гарантії їх реалізації – як юридичні засоби забезпечення цих прав.

Отже, назріла нагальна потреба введення таких юридичних механізмів, які би відкривали громадянам нові, цивілізовані можливості у створенні громадянського суспільства та забезпеченні їх активності у всіх сферах суспільного життя, в тому числі в охороні довкілля.

Окрему групу екологічних прав громадян, закріплених у п.п. “б”, “в”, “д”, “е”, “є”, ст.9 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” в літературі характеризують як такі, що “зачіпають сферу організаційних відносин, в яких можуть брати участь громадяни з метою реалізації своєї соціальної активності в громадському екологічному русі” [66,

с.39]. Дану групу прав складають: право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань; право на участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; право на об'єднання в громадські природоохоронні формування; право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; право на участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи. На нашу думку, до цієї категорії прав слід також віднести право на судовий захист екологічних прав громадян.

Г.В.Нужнова відносить дану групу прав до категорії пріоритетних екологічних прав, до яких належать ті з них, які забезпечують громадянам правову можливість вимагати належної охорони їх життя і здоров'я від негативного впливу природи [67, с. 38]. І.А.Ігнат'єва характеризує такі права як допоміжні, що мають самостійне значення, але одночасно можуть сприяти розвитку відносин в сфері взаємодії суспільства і природи, забезпечують ефективне функціонування окремих правових інститутів в екологічному праві, підвищують результативність еколого-правових норм [68, с.106]. А.А.Третьякова права громадян щодо прийняття рішень у сфері охорони довкілля, в тому числі права громадян в сфері екологічної експертизи та права громадян при проведенні процедури оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС), включає в категорію "інших екологічних прав громадян". З іншої сторони, права громадян у сфері екологічної експертизи та ОВНС вчена називає підвидами права громадян

на отримання екологічної інформації і права громадян на участь у прийнятті екологічно значимих рішень, а не окремими видами екологічних прав громадян [69, с.52-53].

П.А.Калініченко та Д.Н.Раціборинська вважають, що право на екологічну інформацію та право на участь в прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища належать до процедурних екологічних прав громадян [70, с.55].

У більш ранніх дослідженнях, як відзначалося вище, подібні права однозначно відносились до гарантій забезпечення права на безпечне навколишнє природне середовище.

Відповідно, конструкція “участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень” є узагальнюючою правовою категорією і включає ряд суміжних прав, які становлять окрему особливу групу екологічних прав громадян, покликаних забезпечити процес реалізації права на сприятливе довкілля.

У 80-90-і р.р. ХХ ст. особливо посилюється активність представників наукової еліти екологічного права, результатом чого стала поява новітніх теоретичних розробок екологічних прав громадян.

Серед російських вчених питаннями екологічних прав громадян тривалий час займається М.І.Васильєва. Вагома частка її наукового доробку присвячена визначенню змісту права громадян на здорове навколишнє середовище та механізмів відшкодування шкоди здоров'ю громадян, заподіяної негативним впливом на довкілля [71]. Певна увага приділялась М.І.Васильєвою і питанням судового захисту екологічних прав громадян [72, с.119-121]; участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень [73, с.49-62]. Питання умов і гарантій реалізації, механізмів захисту екологічних прав громадян досліджував М.М.Брінчук [74, с. 102-117; 75, с.146-162]. Досить детально вчений вивчав правовий механізм підготовки і прийняття екологічно значимих рішень, вказуючи при цьому на основний критерій їх обґрунтованості – врахування громадських екологічних інтересів, в тому числі інтересів майбутніх поколінь [76, с.38-52].

В листопаді 1994 року в Санкт-Петербурзі організовано семінар на тему “Юридичні аспекти участі громадян в охороні навколишнього середовища”, на якому відбулася презентація книги Т.Р.Захарченко “Охорона навколишнього середовища: до юридичних дій громадян Росії” [77]. Це – перший досвід подібних досліджень, що за загальним визнанням учасників семінару, здатний надати реальну допомогу громадськості по захисту життєво важливих прав людини на безпечне навколишнє середовище [53, с.128]. В 1997 році аналогічний за своєю суттю посібник був виданий і в Україні під керівництвом С.М.Кравченко, який виявився надзвичайно корисним для навчальних цілей і практичної діяльності неурядових екологічних організацій та окремих громадян [78]. Наукові дослідження С.М.Кравченко стосуються здебільшого проблем судового захисту екологічних прав громадян, їх участі у прийнятті рішень з питань охорони довкілля; важлива роль відводиться екологічним правам людини в міжнародному аспекті [79, с.33-36; 80, с.11-13; 28].

Необхідно відзначити наявність певних науково-теоретичних напрацювань як в Росії, так і Україні щодо окремих форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, які мають особливе соціально-правове значення, практичне застосування і, відповідно більш детально будуть проаналізовані в даному дисертаційному дослідженні. Так, питання правового регулювання референдуму з екологічних проектів досліджує С.А.Боголюбов [81, с.31-37]. Механізм впливу громадян та їх об'єднань на прийняття екологічно значимих рішень через такий важливий інструмент як громадська екологічна експертиза вивчають В.І.Андрейцев [82], Н.Р.Малишева [83, с.34-36], Е.В.Позняк [84, с.31-35; 85, с.27-30]. Найменш теоретично дослідженим є питання участі громадськості у розробці нормативних актів, в тому числі законів, що регулюють відносини з охорони довкілля. З питання ОВНС науковцями та практиками проведено глибокі і багатосторонні дослідження [86, с.67-74; 87], що дало суттєві результати. Однак було б невірно стверджувати, що всі, навіть основні питання вирішені, і потреба в подальшому вивченні відсутня.

Сутнісні характеристики громадського екологічного контролю як комплексної правової категорії (оскільки елементи контрольної діяльності присутні фактично при реалізації усіх форм участі громадськості в природоохоронній діяльності), як гарантії забезпечення екологічних прав громадян (ст. 10 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”) знайшли належне відображення у працях Ю.С.Шемшученка [88], А.К.Голіченкова [55, с.52-54, 66], С.А.Боголюбова [89, с.169-171], Г.А.Ларіонова [57, с. 65-75], Д.В.Скрильнікова [90, с.93-108], О. Федоровської [178, с.113-116].

Аналіз права на екологічну інформацію, яке виступає гарантією інших екологічних прав і, відповідно важливою передумовою забезпечення участі громадськості в прийнятті рішень з питань охорони довкілля, проводився в наукових працях [91; 92] та присвяченій цій проблемі кандидатській дисертації М.В.Краснової [93].

Окремий підрозділ дисертаційного дослідження Н.Р.Кобецької на тему “Екологічні права громадян України” містить аналіз інших екологічних прав. В ньому даються загальні правові характеристики ряду прав, які передбачають активні дії громадян, спрямовані на охорону природи, недопущення негативного впливу на неї, проведення заходів по її відновленню і покращенню, викладено ряд зауважень з приводу вдосконалення механізмів впливу громадян та їх об’єднань на екологічну діяльність держави [58, с.125-151]. Деякі публікації вченої стосуються юридичних передумов участі громадськості в охороні довкілля [94, с.67-70; 95, с. 93-108].

Слід відзначити також про значне збільшення кількості видань останнього часу, присвяченим юридичним аспектам участі громадян в охороні навколишнього природного середовища [96; 97; 98; 99]. Проте існуючі наукові розробки, аналітичні матеріали не охоплюють своїм змістом увесь спектр відносин щодо участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, що зумовлює необхідність комплексного підходу до дослідження складових інституту участі громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються охорони довкілля.

РОЗДІЛ II

ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК СУБ'ЄКТ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ РОЛЬ В ОХОРОНІ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Проблема побудови розвинутого громадянського суспільства, яке є необхідною умовою існування демократичної правової держави, суттєво залежить від зміцнення позицій громадськості та її реальних можливостей впливати на державний процес, створюючи правила і практичні методи прийняття рішень державними органами з урахуванням “зовнішніх” внесків суб'єктів громадянського суспільства.

Усвідомлюючи загрозу глобальної екологічної катастрофи, аналізуючи факти непоправних наслідків природних катаклізмів, зумовлених, серед іншого, негативними перетвореннями, які відбуваються у довкіллі, не викликає сумніву, що зміни на краще можливі тільки за умов системної мобілізації зусиль усіх секторів суспільства з метою подолання кризи. Забезпечити дієвий механізм такого співробітництва – надзвичайно важливе завдання в контексті реалізації громадської екологічної політики як на державному, так і міжнародному рівнях. Саме тому загально визнаним у всьому світі є факт неабиякої ролі широких кіл громадськості в усіх сферах життєдіяльності людини, в тому числі у сфері охорони довкілля. Громадськість є одним із найважливіших національних ресурсів для розвитку і впровадження екологічного законодавства.

Необхідність залучення громадськості до участі в управлінні охороною довкілля сьогодні базується на зацікавленості в цьому самих громадян, їх об'єднань, які, проявляючи власну ініціативу, що ґрунтується на життєво необхідній екологічній зацікавленості в чистому довкіллі, яке є середовищем їх існування, “втручаються” в справи держави, в постановку та вирішення питань збереження належного стану довкілля. Слід зауважити, що саме екологічні інтереси є тими спонукальними мотивами, які змушують громадян активно діяти в сфері охорони природи і їх дії в кінцевому рахунку спрямовуються на задоволення, реалізацію та захист екологічних інтересів.

Категорія “інтерес” належить до сфери дослідження не лише правових наук, а й соціально-філософських, причому останні дають його базове визначення, яке використовується правом. Інтерес (у перекладі з латинської *interes* – має значення, є важливим) – спосіб відношення соціального суб’єкта до необхідних умов існування і розвитку, що виражається у прагненні створювати і використовувати ці умови [100, с.236-237]. В основі будь-якого інтересу знаходиться потреба [43, с.211], яка є категорією, що охоплює більш широке коло явищ, ніж категорія інтересу, оскільки потреби притаманні всім біологічним організмам, в тому числі й людині. Потреба жити в чистому, безпечному довкіллі відноситься до безпосередніх екологічних потреб людини. Вона є життєво важливою, обумовленою необхідністю самого існування людини [58, с.28]. Однак, як наголошувалось вище, зацікавленість самих громадян брати участь у процесі прийняття управлінських рішень є основною, але не єдиною причиною реалізації ними своїх прав в цій галузі відносин. За існуючих сьогодні умов соціально-політичного розвитку суспільства та формування демократичної правової держави остання не меншою мірою повинна бути зацікавлена в належній організації суспільних відносин через прийняття рішень, які будуть відповідати інтересам громадян. Соціальне партнерство, що є основою взаємодії держави і громадянського суспільства, можливе лише за умови взаємної довіри, досягнення якої в значній мірі залежить від державних інститутів. Саме вони мають ініціювати такі інституційні зміни і нововведення в механізми державного управління та місцевого самоврядування, які би змогли підняти довіру широких кіл громадськості до держави як правового інституту управління процесами соціально-економічного розвитку суспільства. Такий суспільний капітал, як здібності і вміння людей спілкуватися один з одним, повинен накопичуватися, а не втрачатися й зникати [101, с.67].

Ідея громадської (суспільної) участі за своїм змістом призводить до перерозподілу влади. У посттоталітарному суспільстві громадська активність часто сприймається, як і раніше, як угодство й пристосуванство (конформізм), прояв кар’єризму або внутрішньої несвободи, обмеженості кругозору,

“ідейності”. Насправді ж мова йде про реальні можливості громадян публічно висловлювати свою позицію, об'єднуватися з однодумцями для пропагування своїх поглядів, чинити організований вплив на органи влади, висувати свою кандидатуру на виборах тощо [102, с.10].

Сьогодні триває пошук найоптимальнішого варіанту законодавчого визначення усіх процедурних питань участі громадськості в природоохоронній діяльності. Сама взаємодія між громадськістю і державними органами може відбуватися на різних рівнях, за різними напрямками та відрізняється за ступенем ефективності. Зокрема, виділяють:

- 1) інформаційний рівень взаємодії: односторонній вид взаємовідносин, коли влада генерує й надає інформацію для використання громадянами; це передбачає як “пасивний” доступ до інформації на вимогу громадян, так і “активні” заходи, здійснювані владними органами для поширення інформації серед громадян;
- 2) консультативний рівень взаємодії: двосторонній вид взаємовідносин, коли громадяни направляють органам державної влади свої відгуки на попередньо визначені цими органами питання, стосовно яких ті намагаються дізнатися про думку громадян (при цьому надання інформації є необхідною передумовою);
- 3) активний рівень взаємодії: вид взаємовідносин, який ґрунтується на “партнерстві” органів державної влади та громадян, що передбачає залучення останніх до процесів розроблення державної політики, надання ними пропозицій щодо можливостей державно-політичного вибору, формування державно-політичного діалогу (хоча відповідальними за прийняття остаточного рішення або формулювання державного курсу будуть органи державної влади) [103, с. 4-5].

При цьому активний рівень взаємодії може проявлятися у вигляді:

- 1) тісної співпраці з органами державної влади чи місцевого самоврядування на паритетних засадах;
- 2) реалізації взаємних контрольних повноважень;
- 3) здійснення самостійних, незалежних, з власної ініціативи передбачених законодавством чи вироблених практикою видів діяльності, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища.

Аналіз літератури [102, с.12; 104, с.100] та нормативно-правових актів чинного екологічного законодавства дає можливість виділити наступні функції участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень:

- 1) забезпечення механізму обміну інформацією урядового й неурядового сектора;
- 2) сприяння виявленню проблем, потреб і цінностей, важливих як для громадськості, так і для влади;
- 3) сприяння виробленню нових ідей, пошуку шляхів вирішення проблем, оцінці альтернатив;
- 4) підвищення якості рішення;
- 5) підвищення вірогідності адекватного сприйняття рішення широкими колами громадськості;
- 6) поповнення інтелектуальними ресурсами органів державної влади, в обов'язки яких входить прийняття тих чи інших рішень;
- 7) охорона прав окремих категорій громадян (наприклад, тих, що постраждали внаслідок екологічної аварії) та меншин;
- 8) запобігання прийняттю рішень, що можуть призвести до судових позовів громадськості.

Основною метою участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень є репрезентація інтересів усіх суспільних верств у цьому процесі та їх врахування при ухваленні остаточного варіанту рішення.

Досвід показує, що політика, яка широко підтримується громадськістю, має більше шансів на успішне втілення, ніж політика, яка викликає значну громадську опозицію чи просто невідома громадськості [105, с.29]. Належним чином відлагоджена система громадської участі в роботі відповідних владних структур стає частиною юридичної чи соціальної системи як звичайна діяльність, яка перетворюється в невід'ємний елемент процесу прийняття еколого-значимих рішень. Викладене вище дозволяє стверджувати про неабияку соціальну значимість участі громадськості у формуванні екологічної політики держави.

Вступаючи у взаємозв'язки з державними органами чи діючи відносно самотійно, громадськість стає учасником різного роду правовідносини, набуваючи відповідних прав та обов'язків і статусу суб'єкта правовідносин.

В теорії права суб'єктами правовідносин вважаються індивіди і організації, які на підставі правових норм можуть бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [106, с.138; 107, с.5].

Взагалі поняття “громадськість” є збірним, комплексним поняттям, яке потребує аналізу та визначення.

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” [108, с.640].

Аналізуючи екологічне законодавство [10, 14], слід зауважити, що говорячи про права суб'єктів екологічних правовідносин, український законодавець майже не застосовує поняття “громадськість”, а оперує в основному такими термінами, як “громадяни”, “громадські природоохоронні формування”, “громадські природоохоронні об'єднання”, “громадські організації” тощо.

Термін “громадськість” має більше застосування в міжнародно-правових актах. Як ключовий термін “громадськість” вперше вживається в Орхуській конвенції, згідно якої “громадськість” означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою (п.4 ст.2).

У ст.ст.6 та 9 зазначеної Конвенції зустрічаємо термін “зацікавлена громадськість”. За Конвенцією “зацікавлена громадськість” означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість у цьому процесі. В п.5 ст.2 Конвенції зазначається, що недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість.

Термін “громадськість” у контексті природоохоронної діяльності розглядається в ряді наукових досліджень. 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 влади [78, с.7, 21-22]. С.В.Разметаєв вказує, що термін “громадськість” охоплює і громадські природоохоронні формування і громадян [61, с.11-12]. А.В.Котелевець до суб’єктів, які охоплюються поняттям “громадськість” відносить окремих громадян та різноманітні громадські утворення [109, с.155].

М.І.Васильєва первинними суб’єктами громадської участі визнає громадян, групи громадян, громадські об’єднання і населення (жителів). Первинність їх полягає у тому, що вони є безпосередніми носіями громадського екологічного інтересу. Всі інші суб’єкти, такі як, наприклад, органи територіального громадського самоуправління, є вторинними, оскільки лише опосередковують з тією чи іншою мірою точності істинні екологічні інтереси. А, власне, “громадськість” – це лише збірне поняття, яке не має самостійного юридичного навантаження [73, с.58-59].

Аналізуючи наведені вище визначення, до суб’єктів, що охоплюються поняттям “громадськість” можемо віднести, перш за все, фізичних осіб, які виступають від свого імені і діють індивідуально. Традиційно ними є громадяни України, яким надані широкі можливості у вирішенні 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 є чітка організація і співпраця [78, с.44]. Як зазначає М.Орлов, право на здорове і безпечне довкілля інтегрує в собі риси індивідуальних і колективних прав людини в тому сенсі, що носіями активності в охороні довкілля є громадяни. Інтерес кожного з них окремо і всіх разом до власного екологічного благополуччя очевидний, але свої права на це благополуччя громадяни можуть реалізувати здебільшого в складі суспільних екологічних об'єднань [110, с.119].

Сьогодні будь-яка державна система складається з трьох секторів: державного (державних інституцій), бізнес-сектора (корпорації, малі, середні, великі підприємства тощо) і недержавного, тобто третього сектора (неприбуткових громадських організацій). Зауважимо, що за умови відсутності третього сектора, тобто коли він не розвинений на рівні нижчої горизонталі, устрій такої країни не є ефективним. В умовах сучасної інформаційно-екологічної революції подібна система не в змозі витримати конкуренції з іншими країнами, сформувати конкурентноспроможну сучасну націю. Тільки національна держава здатна адаптуватися до викликів сучасних процесів глобалізації та інтернаціоналізації, залишившись повноцінним суб'єктом міжнародних відносин [111, с.59]. Тобто, обов'язковою ознакою демократичного суспільства є відповідний рівень розвитку так званого третього сектора. Неурядові організації в усіх державах покликані представляти інтереси широкої громадськості та сприяти розвитку державної політики, слугувати гарантом демократії. Соціальне призначення неурядових організацій характеризується багатофункціональністю в площині задоволення суспільних потреб. Ці організації є буфером або, іншими словами, повітряною подушкою між державою і суспільством, оскільки вирішують складні суспільні проблеми, зменшують напругу в суспільстві і завдяки цьому допомагають уникати конфліктів [112, с.8].

На тлі доволі сприятливих умов правового регулювання питання доступу громадськості до прийняття рішень при вирішенні екологічних проблем, суттєво гальмує розвиток демократичного суспільства України відсутність сучасного закону про недержавні непідприємницькі організації, який би замінив діючий Закон України від 16 червня 1992 року “Про об’єднання громадян”, недосконалість якого підтверджується адміністративною і судовою практикою [96, с.20]. Все це вимагає розробки чіткої концепції розвитку громадського екологічного сектора, залучення його до розбудови держави та реалізації політики в галузі охорони та відтворення природних ресурсів.

Громадяни для реалізації спільних інтересів можуть об’єднуватися в офіційно зареєстровані організації або ж не мати статусу офіційних та об’єднуватися в кожному конкретному випадку. Такі організації виникають, як правило, у випадку виникнення якихось небезпечних ситуацій (пов’язаних з аваріями, будівництвом еколого небезпечних об’єктів, впровадженням інших подібних проектів) і характеризуються нестійкістю. Вони ніде не реєструються, не мають відповідного статусу і інших формальних ознак. Після досягнення поставленої мети ці організації розпадаються [58, с.129-130].

Найбільш активним суб’єктом громадськості є громадські об’єднання природоохоронного спрямування, створені і легалізовані у встановленому законом порядку. Для них законодавством передбачені дещо ширші можливості при вирішенні питань охорони довкілля порівняно з окремими громадянами. Зокрема, виходячи зі змісту ст.3 Цивільного процесуального кодексу України [113] до суду за захистом порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу може звернутись лише заінтересована особа, але громадські екологічні організації мають право звертатися до суду при порушенні еколого-правових норм, не доводячи своєї зацікавленості. Достатньо бути громадською організацією, створеною за Законом України “Про об’єднання громадян”, якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян.

Виходячи з положень Орхуської конвенції, асоціації, організації чи групи, які не наділені спеціальною правосуб'єктністю, також розглядаються як суб'єкти громадськості. Це стосується неприродоохоронних організацій, трудових колективів та інших колективних утворень.

М.М.Новіков у дисертаційному дослідженні на тему “Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства” обґрунтовує модель оптимізації взаємодії держави і громадянського суспільства через інститут добровільних об'єднань громадян. Одним із елементів, який розкриває (доповнює) розуміння суті терміну “громадськість” є складові даного інституту. Система різноманітних форм добровільних громадських об'єднань складає інститут добровільних об'єднань громадян. Пропонується така їх класифікація: а) правозахисні об'єднання (зокрема громадські правозахисні організації); б) соціально-екологічні об'єднання; в) політичні партії [114, с.10, 12].

В системі об'єднань громадян особливе місце займають громадські рухи. В "Юридичній енциклопедії" під редакцією Ю.С.Шемшученка “громадський рух” визначено як добровільне об'єднання людей з метою досягнення значних соціальних, політичних і культурних цілей, що діє здебільшого через масові заходи, що організовується його ініціативною групою, координаційним органом (наприклад, Рух прихильників миру, Рух зелених тощо) [108, с.639]. С.А.Боголюбов “громадський екологічний рух” визначає як форму громадських об'єднань, що знаходиться на стадії розвитку, які виступають на захист навколишнього середовища, не маючи фіксованого членства [115, с.234]. На відміну від об'єднань громадян, громадські рухи – це структурно неформлені масові об'єднання людей (окремих громадян і організацій), як правило, тимчасового характеру, діяльність яких спрямована на виконання певних завдань: висловлення прагнень, агітаційна діяльність тощо.

Суб'єктами громадського екологічного руху виступають об'єднання громадян. Ними відповідно до Закону “Про об'єднання громадян” визнаються політичні партії або громадські організації (ч.2 ст.1). Вважаємо, що учасниками громадського екологічного руху можуть виступати також окремі громадяни, які в

силу необхідності задоволення своїх екологічних інтересів, високої правової (соціальної) активності, відповідного рівня правосвідомості вправі брати участь у природоохоронних заходах. Як зазначається в літературі, громадський екологічний рух є “істотним чинником здійснення екологічної політики, носієм великого заряду позитивних поглядів і дій, які людство може використовувати в інтересах миру і соціального прогресу, реалізації демократичної альтернативи вирішення глобальних екологічних проблем” [8, с. 533].

Виходячи з вищенаведених положень та відповідно до Орхуської конвенції в поняття “громадськість” включаються юридичні особи. Згідно із ст.81 ЦК України [116] юридичні 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.

В літературі існують різноманітні варіанти розкриття суті понять “приватне право” і “публічне право”. Так, І.І.Котюк основною функцією публічного права називає сприяння реалізації саме суспільних (публічних) інтересів, а основною функцією приватного права – сприяння реалізації приватних інтересів; суб’єктами публічних відносин, з одного боку, є держава та її органи і суспільство в цілому, а з іншого – приватні фізичні і юридичні особи. Що ж до суб’єктів приватних відносин, то ними є приватні фізичні та юридичні особи [117, с.9-10]. В.М.Селіванов зазначає: “На відміну від права публічного, що регулює відносини, пов’язані головним чином з функціонуванням держави, її органів та забезпеченням суспільного порядку, приватне право регулює відносини між приватними особами та їх об’єднаннями як складовими громадянського суспільства” [118, с.25].

Одним із критеріїв для розмежування приватного і публічного права є категорія інтересу [119, с.2]. За рівнем носіїв та спрямованістю розрізняють приватні та публічні інтереси. О.М.Вінник приватним інтересом називає інтереси окремої особи – фізичної або юридичної (крім органів державної влади, управління та контролю, місцевого самоврядування і створених ними організацій з метою задоволення суспільних потреб) чи групи осіб. Публічними – інтереси суспільства, держави, територіальної громади, слабо захищених верств населення, що потребують державної та/або громадської опіки [120, с.76]. На нашу думку, не можна однозначно стверджувати про характер інтересу, носіями якого є складові елементи системи місцевого самоврядування. Не всі з них є виразниками суто публічного інтересу. Це, зокрема, стосується органу самоорганізації населення (у разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи відповідно до ч.1 ст.13 Закону України “Про органи самоорганізації населення” [121]), як однієї із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Хоча й дозвіл на створення такого органу надається відповідною місцевою радою (ст.9 Закону), однак ініціаторами його створення виступають збори (конференція) жителів за місцем проживання (ст.8 Закону). Не стосується це також територіальної громади села, селища, міста (не має статусу юридичної особи), як первинного суб’єкта місцевого самоврядування і основного носія його функцій і повноважень. На думку Т.С.Смирнової, система первинних суб’єктів місцевого самоврядування є дворівневою: з одного боку – територіальна громада, з іншого – фізичні особи – громадяни, що мають спеціальну правосуб’єктність, і з яких складається територіальна громада [122, с.21-22]. Усі інші складові елементи системи місцевого самоврядування є представниками публічного інтересу. Пояснюється це тим, що хоч органи місцевого самоврядування і не включені в систему органів державної влади, жодною мірою це не означає їх відокремлення від процесу здійснення державної влади, проявом якого є державне управління. Так, наприклад, Конституцією України (ч.3 ст.143) передбачена можливість надання

законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, окремим особливим колективним суб'єктом громадськості є територіальна громада села, селища, міста, статус якої визначений Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [123]. Термін “громада” може вживатися у кількох значеннях, зокрема, цим терміном позначають об'єднання інституційного характеру типу асоціацій тощо, що посідає певне місце у суспільстві та призначене для виконання більш або менш якісно окресленої соціальної функції [124, с.98]. 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 можемо віднести до категорії “громадськість”, яка, використовуючи всі можливі способи і методи може активно впливати на процес прийняття екологічно значимих рішень відповідними місцевими радами.

Як уже згадувалось, в Конвенції застосовується поняття “зацікавлена громадськість”. Російський вчений М.М.Грішин, аналізуючи дане поняття, справедливо 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, яка підлягатиме негативному впливу в результаті 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 розробці і 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” [86, с.70].

Саме поняття “зацікавлена громадськість” може розглядатися у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні йдеться про тих осіб, які будуть безпосередньо піддаватися негативному впливу і безпосередньо зацікавлені в покращенні середовища свого існування. Звичайно, такий підхід не може бути абсолютно прийнятним, оскільки включення його в законодавство зобов’язувало би в кожному випадку обґрунтовувати необхідність громадської участі і значно би звузило можливості впливу громадськості на прийняття екологічно значимих рішень. Орхуська конвенція визначає поняття “зацікавлена громадськість” у більш широкому розумінні, включаючи до нього не тільки суб’єктів громадськості, інтереси котрих можуть зачіпатися в результаті діяльності, яка 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 окремих громадян повинна доводитись у деяких випадках, зокрема при зверненні останніх до суду. В інших випадках достатньо тільки загальної екологічної зацікавленості.

Від імені колективних утворень, які охоплюються поняттям “громадськість”, як правило, виступають їх представники. Відповідно, на нашу думку, слід розрізняти поняття “суб’єкт громадськості” і “представник громадськості” [125, с.102]. Суб’єктом громадськості є юридична особа приватного права чи будь-яка фізична особа, яка відстоює приватні (особисті, індивідуальні) екологічні інтереси. Виразником інтересів певних об’єднань, груп чи колективів є представник громадськості, якому дане формування делегує представлення спільних (громадських) екологічних інтересів. Наприклад, представником громадських екологічних інтересів буде природоохоронна екологічна організація,

яка на основі своїх статутних повноважень виступає в суді від імені жителів певного мікрорайону з метою захисту їхніх екологічних прав та інтересів. Представник громадськості може виявляти й інтереси окремої особи, зважаючи на те, що відповідно до Орхуської конвенції громадськість означає навіть одну особу.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо вивести основні ознаки, які характеризують екологічну громадськість як учасника (суб'єкта) екологічних правовідносин:

- 1) соціальна активність (проявляється в найрізноманітніших формах індивідуальної, групової та масової діяльності);
- 2) загальна зацікавленість у здійсненні заходів з охорони довкілля;
- 3) спрямованість на представництво і захист громадських екологічних інтересів;
- 4) сприяння у реалізації загальнодержавної екологічної політики;
- 5) належний рівень правової культури;

Отже, екологічна громадськість – це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, організації, інші юридичні особи приватного права, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлена в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь у реалізації державної та регіональної екологічної політики, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи.

Слід зауважити, що закріплюючи це поняття на законодавчому рівні навряд чи доцільно включати в нього такі детальні характеристики, оскільки на практиці в зв'язку з цим можуть виникати труднощі при доведенні другій стороні (органам державної влади чи місцевого самоврядування) усіх ознак екологічної громадськості. Законодавче визначення екологічної громадськості повинно базуватись на нормах Орхуської конвенції, але з акцентом на приватній екологічній зацікавленості фізичних та юридичних осіб як суб'єктів громадськості.

РОЗДІЛ III. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧИМИХ РІШЕНЬ

3.1. Поняття та види форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень

Дієвість природоохоронної діяльності залежить від механізму взаємодії державних і громадських структур при вирішенні екологічних проблем, від ефективності використання при цьому форм співробітництва. Практика показує, що з еволюцією екологічного руху змінюються форми, вдосконалюється механізм взаємодії державно-владних установ та громадськості.

Для того, щоб реально впливати на екологічну політику держави, потрібні відповідні можливості, тобто конкретні засоби, способи, використовуючи які громадськість зможе висловити свою думку щодо екологічних проблем (і ця думка буде почутою). Для переходу до гармонійного співіснування людини і суспільства з природою вже зараз в Україні є достатньо можливостей. Науковці і практики спрямовують свої зусилля на створення нових, більш дієвих засобів та способів, які б забезпечували ефективність механізму забезпечення громадянам права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Чинне законодавство України надає досить широкий спектр можливостей, цілком реальні шанси для активу громадськості нашої держави бути допущеними до процесу прийняття рішень з мотивів захисту навколишнього природного середовища, однак формулювання його змісту не є однотипні. Права громадян на участь в управлінні природокористуванням і охороною довкілля закріплені, перш за все, в Конституції України (статті 38, 39, 40, 50 та ін.) та в нормативних актах екологічного законодавства. У Лісовому (ст.96) [126], Водному кодексах (ст.11) [127], Кодексі України про надра (ст.12) [128], Законах України “Про охорону атмосферного повітря” (ст.30) [129], “Про тваринний світ” (ст.38) [130] “Про природно-заповідний фонд України” (статті 10, 13) та інших містяться спеціальні

статті про участь громадськості у проведенні заходів щодо раціонального використання та охорони тих чи інших природних ресурсів.

Загальне право на участь у прийнятті екологічно значимих рішень реалізується різними способами, через різноманітні правові механізми, кінцевою метою яких є доведення думки громадськості з того чи іншого питання до державних структур та максимальне її врахування. Саме форми реалізації права на участь в прийнятті екологічно значимих рішень в літературі прийнято називати поняттям “форми участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень” [131, с.129]. Виходячи з їх суті та загальної мети можна вивести наступне визначення форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. Це певні види діяльності, що здійснюються передбаченим законодавством чи виробленими практикою способами, використовуючи які громадськість може ефективно впливати на державну та регіональну екологічну політику з метою підвищення якості рішень, що приймаються у сфері охорони довкілля та забезпечення в кінцевому результаті екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Перелік форм участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля міститься в Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля. До них належать:

- 1) робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків;
- 2) робота в складі державних еколого-експертних комісій;
- 3) громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо;
- 4) організація та проведення громадської екологічної експертизи;

5) обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні ОВНС;

6) підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, встановленому Законом “Про звернення громадян”;

7) виступи в засобах масової інформації з екологічних питань;

8) інші форми, передбачені законодавством України.

Слід зауважити, що даний перелік форм участі громадськості в прийнятті еколого значимих рішень є не повний, більше того, окремі з них є тотожні за процедурою та не наділені істотною специфікою для виділення в якості самостійних.

На основі аналізу законодавства та практики, що склалася в даній сфері суспільних відносин, основними формами участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень (далі – формами участі) можна вважати:

- референдум;
- звернення громадян та юридичних осіб (скарги, зауваження, пропозиції);
- громадське обговорення проектів екологічно значимих рішень;
- робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків;
- збори громадян за місцем їх проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадська екологічна експертиза, участь у проведенні державної екологічної експертизи;
- здійснення громадського екологічного контролю;
- звернення до суду;
- збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування;
- інші форми, передбачені законодавством України.

Використання тієї чи іншої форми участі громадськості залежатиме від виду рішення, від бажання та особистих переконань суб'єкта громадськості, від особливостей його правосуб'єктності тощо. Поєднання декількох форм сприятиме досягненню бажаного ефекту.

Даний перелік не є вичерпним. У міру формування повноцінної демократичної держави та становлення ефективної системи місцевого самоврядування виникатимуть й інші форми участі громадськості у прийнятті політико-управлінських рішень, в тому числі екологічного характеру. Зокрема, Положенням про порядок надання екологічної інформації передбачено створення Міністерством охорони навколишнього природного середовища України електронної інформаційної системи (мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації (п.2.3) для ефективного розповсюдження інформації про свою діяльність, що дозволить громадянам безперешкодно отримувати інформацію, дасть змогу ставити запитання та особисто подавати свої пропозиції щодо діяльності Міністерства. Слід зауважити, що отримання інформації, яке може здійснюватися громадянами різними способами (самостійно, шляхом розповсюдження її державними органами за власною ініціативою чи на вимогу громадян) є необхідною передумовою участі громадськості в діяльності по охороні довкілля. Без наявної інформації громадяни не змогли би реалізувати своє право на участь в управлінні. Однак одержання екологічної інформації та її використання не можна визначати як одну з форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень. По-перше, одержання інформації, як правило, здійснюється з метою її подальшого використання в процесі громадської діяльності (щоб взяти участь в обговоренні рішення, про ініціювання прийняття якого стало відомо, в проведенні екологічної експертизи, звернення до суду для оскарження вже прийнятого без урахування інтересів громадян рішення тощо). Тобто стадія інформаційної діяльності фактично передує діяльності, пов'язаній з участю в прийнятті управлінських рішень і має місце в процесі здійснення всіх форм такої участі. По-друге, саме право на екологічну інформацію реалізується в

різних формах, в тому числі і у формах участі громадськості, які перераховані вище (у формі подання інформаційних запитів, оскарження до суду відмови в наданні інформації та ін.).

Для впровадження нових форм залучення громадян до державного управління в Україні необхідні, звичайно, кошти та більш досконале законодавство. Але основною запорукою успіху в цій сфері є передусім бажання співпрацювати на партнерських засадах, яке повинні продемонструвати державні управлінці та представники громадських організацій [132, с.26].

Як бачимо, форми залучення громадськості до процесу прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, надзвичайно різноманітні. Це зумовлює необхідність певним чином згрупувати, класифікувати форми участі для кращого розуміння їх суті, специфіки та зручності у практичному використанні. Критеріями розмежування можуть виступати соціально-правове значення тих чи інших форм, їх юридична значимість, масштаби реалізації (територіальна ознака), суб'єктний склад тих чи інших форм.

О.О.Чуб пропонує класифікувати форми реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами загалом на такі їх види:

- 1) за суб'єктним складом: індивідуальні і колективні;
- 2) за процесуальною ознакою: ініціативні та процедурно-правові [133, с.11].

Така класифікація може бути використана і в нашому випадку, зокрема якщо враховувати запропонований в літературі поділ прав людини і громадянина на індивідуальні і колективні [134, с.19], то можна виділити такі форми участі громадськості у прийнятті рішень в сфері охорони довкілля:

- 1) індивідуальні (участь у референдумі, оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів влади, їх посадових осіб, індивідуальні звернення до органів державної влади чи місцевого самоврядування тощо);
- 2) колективні (форми діяльності органу самоорганізації населення як самостійного елемента системи місцевого самоврядування в Україні та однієї із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у

містах у вирішенні окремих питань місцевого значення; способи впливу на екологічну політику громадських природоохоронних формувань – неформальних об'єднань або груп, які створені для вирішення спільної, що існує в даний момент проблеми та офіційно легалізованих громадських екологічних організацій).

Як правило, колективні форми є більш результативними та дієвими, оскільки в процесі їх реалізації задіяна група (колектив) людей, об'єднаних спільними інтересами, з певним досвідом, навиками, вміннями та знаннями, що дає більше шансів на успішне вирішення проблем.

До ініціативних форм можемо віднести місцеві ініціативи, можливість внесення яких передбачена ст.9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, звернення у формі пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють екологічні відносини. Процедурно-правові форми участі громадськості у вирішенні екологічних проблем – це, перш за все, ті з них, процедура організації і проведення яких чітко виписана у законодавстві, включаючи порядок (стадії) організації та проведення, конкретні їх терміни, юридичну значимість отриманих результатів тощо. До них належать: референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські обговорення, звернення до суду та ін.

Крім цього, форми участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля можна поділити на дві групи за способом реалізації:

1) форми безпосередньої участі:

- всеукраїнські та місцеві референдуми (референдуми в АР Крим, а також консультативні референдуми);
- збори громадян за місцем проживання;
- громадські слухання з питань охорони довкілля;
- громадський контроль у галузі охорони довкілля;
- громадська екологічна експертиза;
- залучення представників громадськості до складу експертних груп, комісій з проведення державних екологічних експертиз;

- участь у цивільному, господарському, адміністративному чи кримінальному судочинстві.

2) форми, опосередковані діяльністю засобів масової інформації та діяльністю інших установ, організацій та підприємств:

- виступи в засобах масової інформації;
- звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств, засобів масової інформації, посадових осіб з інформаційним запитом щодо запланованої чи здійснюваної еколого-небезпечної діяльності.

За функціональним призначенням форми участі громадськості в процесі прийняття еколого значимих рішень доцільно класифікувати на:

1) форми, що забезпечують співпрацю громадськості з органами державної влади чи місцевого самоврядування на паритетних засадах (робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів; залучення представників громадськості до складу експертних груп, комісій з проведення державних екологічних експертиз);

2) форми, що забезпечують реалізацію взаємних контрольних повноважень (громадський контроль у галузі охорони довкілля; державні та громадські експертизи);

3) форми, що забезпечують інформованість сторін процесу (звернення з інформаційним запитом, звернення у формі пропозиції (зауваження); громадські слухання у комітетах Верховної Ради України тощо).

Якщо за основу для класифікації форм участі обрати такий критерій, як їх юридична значимість, то всі зазначені форми окреслені законодавством і тому результати, отримані в процесі реалізації цих форм, повинні бути в однаковій мірі обов'язковими для відповідних органів і їх посадових осіб. Однак обов'язковому виконанню підлягають тільки рішення референдуму. Ефективність та дієвість інших приховується загальними висловами, як-то: підлягають обов'язковому розгляду, враховуються, можуть враховуватись, повинні бути розглянуті та

враховані тощо. Така неоднозначність у формулюванні положень законодавства повинна бути ліквідована шляхом внесення змін та доповнень до відповідних нормативно-правових актів.

За територіальною ознакою форми участі можна класифікувати на такі, що можуть бути реалізовані:

- 1) на загальнодержавному рівні;
- 2) на місцевому рівні;
- 3) як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Тільки на загальнодержавному рівні організовується всеукраїнський референдум, рішення якого має однакову юридичну силу на всій території держави. Загальні збори громадян за місцем їх проживання як форма участі у прийнятті екологічно важливих рішень, проводяться в межах певної території (мікрорайону, села, селища), тобто на локальному (місцевому) рівні. Питання місцевого значення вирішують також в межах повноважень органи самоорганізації населення. Спеціальною формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад є місцеві ініціативи та місцевий референдум, можливість реалізації яких знову ж таки допускається на рівні відповідної місцевої ради. Усі інші форми можуть бути успішно реалізовані як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

На думку О.Багіна, найпростішою та найефективнішою формою участі громадськості у процесі вироблення та прийняття екологічно значимих рішень є участь у реалізації місцевих екологічних планів дій [135, с.171], тобто в процесі визначення локальних екологічних проблем на місцевому рівні, їх вивченні, пошуку варіантів вирішення, оцінки необхідних, але наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських та інтелектуальних), подолання цих проблем, розробки плану робіт на визначення вкладу всіх учасників. Основною особливістю є те, що у цьому процесі приймають участь як представники державних установ, так і громадських організацій, а основною проблемою є те, що відсутній досвід та ще не напрацьовані механізми такої співпраці. На нашу думку, участь у реалізації місцевих екологічних планів дій доцільніше визнати не

формою участі, а дієвим механізмом по виявленню та вивченню екологічних проблем регіону (чи конкретної території), а вже для вирішення цих проблем громадськість вправі використовувати будь-які не заборонені законодавством форми впливу, звичайно виходячи з принципу доцільності.

Щодо форм участі, які реалізуються на місцевому рівні, то при цьому доцільно вести мову про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, яке у сучасному світі сприймається як єдино можлива демократична та раціональна модель влади на місцях.

Місцеве самоврядування – це така форма публічної влади, що характеризується специфічними рисами порівняно з державною владою (до речі, у ФРН територіальні громади мають статус юридичних осіб публічного права [136, с.77]).

По-перше, місцеве самоврядування відображає такий рівень влади, який забезпечує реалізацію переважної більшості природних потреб людини (житло, харчування, водопостачання, безпечне довкілля тощо), що вимагає тісної співпраці відповідних органів влади з представниками різних соціальних груп, а сама влада набуває безпосередньо соціального характеру – вона діє в інтересах місцевого населення, тоді як державна влада – в загальнодержавних інтересах.

По-друге, місцеве самоврядування – це більш “прозора” (порівняно з державною) влада, вона реально підзвітна і відповідальна перед населенням, що забезпечується:

- активною участю громадськості у здійсненні контролю за наданням населенню соціальних послуг у системі місцевого самоврядування;
- гласністю у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування;
- можливістю більш точного визначення потреб населення, оперативно реагувати на місцеві ініціативи;
- залученням населення – споживачів послуг до організації їх надання тощо [137, с.51].

Є різні форми реалізації громадянами їх права на участь у місцевому самоврядуванні:

- участь у місцевих референдумах;
- робота у виконавчих органах місцевих рад;
- оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
- діяльність органів самоорганізації населення;
- організація зборів, мітингів, демонстрацій;
- надіслання індивідуальних та колективних письмових звернень або особисті звернення до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
- контроль за виконанням прийнятих рішень;
- підготовка альтернативних проектів з конкретних питань;
- діяльність дорадчих груп при сільських, селищних, міських головах;
- прийняття рішень з питань самооподаткування тощо.

В літературі констатується те, що територіальні громади в Україні поки що, на жаль, не стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільною територією проживання, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста. В суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їх посадовими особами. Обґрунтовується доцільність розробки та прийняття окремого закону “Про територіальну громаду”, в рамках якого можна було б чітко врегулювати всі питання щодо статусу територіальної громади [136, с.77], ознак, ролі та значення в життєдіяльності муніципального організму, у тому числі детальніше врегулювати форми безпосередньої демократії територіальної громади [138, с.11].

Якнайширше залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення дає їм можливість впливати на процес ухвалення рішень, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, краще усвідомлювати екологічні ризики, на які наражаються вони, їхні сім'ї й уся громада, свою причетність до справ територіальних громад, а також те, як відбувається процес прийняття рішень [139, с.21].

Правовий механізм реалізації кожної із названих форм передбачається окремими самостійними нормативно-правовими актами, що створює певні незручності у відшукуванні відповідних норм та практичному їх застосуванні. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до правового врегулювання даного питання.

Ще в 1990 році С.В.Разметаєв обґрунтував тезу про потребу прийняття спеціального союзного (на той час) нормативного акта у вигляді Загального положення про участь громадськості в охороні навколишнього природного середовища, яким регулювалися би відносини у сфері громадської природоохоронної діяльності. Пропонувалася така його структура: Розділ 1 – Загальні положення, Розділ 2 – Організаційно-правові форми участі громадськості в охороні природи, Розділ 3 – Основні права і обов'язки організацій і громадян, Розділ 4 – Заходи морального і матеріального заохочення громадської природоохоронної діяльності [61, с.19]. Ідейні положення вченого так і не були втілені на практиці.

З прийняттям у 1991 році Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” ситуація суттєво не покращилась: із закріпленням системи екологічних прав громадян (ст.9) правові механізми їх практичної реалізації залишилися невизначеними.

Значно активізувався процес правового регулювання механізмів реалізації екологічних прав після прийняття Орхуської конвенції. При цьому особливу роль в ньому відіграли і продовжують відігравати громадські організації екологічного спрямування.

Зокрема, одним з основних напрямів діяльності Благодійного Фонду “Екоправо-Львів” є участь у розробці нормативно-правових актів. Тому членами цієї організації розроблялися проекти (концепції) нормативного акта про участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. У січні 1999 року на семінарі організацій Еко-право (Львів, Київ, Харків) за участю Американської Асоціації Юристів (ABA - CEELI) та представників Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської

катастрофи виконавчим директором “Екоправо-Львів” Д.Скрильніковим запропонована до обговорення концепція, яка хоча й не визначає постатейної структури, але окреслює базові положення, які, на думку автора, повинні бути враховані при розробці відповідного нормативного акта. Вказана концепція складається з шести розділів:

1. Мета.
2. Предмет.
3. Порядок прийняття рішень.
4. Виконання рішень.
5. Оскарження.
6. Відповідальність [140, с.42-43].

Віце-президент БФ “Екоправо-Львів” І.Тустановська обґрунтовує необхідність прийняття та пропонує концепцію (проект) Закону України “Про участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень” [104, с.101-102].

Подібна робота проводилась і юристами Благодійного Фонду “Екоправо-Київ”. Ними запропоновано проект нормативно-правового акта по впровадженню процедур (форм) участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень на місцевому рівні (зокрема, в м. Києві) [141, с.19-20].

З метою реалізації положень Орхуської конвенції прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 року “Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2002 році”, яким передбачено створення (корекція та розвиток) законодавства щодо участі громадськості у розв’язанні екологічних питань (п. 11.1.1.) Під впливом громадських екологічних організацій в 2003 році було прийнято Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, хоча із значним запізненням з огляду на те, що Орхуська конвенція ратифікована Верховною Радою України ще у 1999 році. Якщо аналізувати дане положення, то потрібно зазначити, що не всі принципово важливі теоретичні та практичні напрацювання знайшли належне відображення у ньому. Зважаючи на найбільше практичне застосування громадських обговорень як форми виявлення

громадської думки при прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, а також на те, що дана форма здебільшого є складовою частиною інших форм громадської участі, в Положенні, що характеризується, деталізовано тільки порядок проведення громадського обговорення. Суть інших форм участі, перелік яких подано в п.1.5., залишилася не розкритою. В Положенні відсутній комплексний підхід до регулювання даної сфери відносин, фактично немає єдиної концептуальної основи, яка би забезпечувала досягнення мети участі громадськості в діяльності по охороні довкілля. По суті, це Положення регламентує не участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, а проведення громадських обговорень, а тому доцільно змінити його назву на Положення про проведення громадських обговорень з питань, що стосуються довкілля.

Для нормального функціонування інституту участі громадськості в природоохоронній діяльності поки що не створено відповідне соціальне середовище, з чим і пов'язано невикористання певних форм громадської участі у діяльності з питань охорони довкілля. Так, наприклад українській практиці не відомі приклади організації і проведення всеукраїнських екологічних референдумів. Не надто багатою є судова практика щодо захисту екологічних прав громадськості. За даними Юридичного управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у 2004 році в судовому порядку було розглянуто єдину справу з питань охорони навколишнього природного середовища за позовом БФ “Екоправо-Львів”, відповідачем в якій було Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (так звана “Дунайська справа”) [143]. Тобто, необхідно впроваджувати механізми втілення відповідних законодавчих приписів у суспільно-політичне життя, виходячи з власного історико-політичного досвіду України, з політико-правового становища державних справ певного періоду. Потенціал конституційних норм (ст.ст. 8, 34, 36, 38, 39, 40, 50 та ін.) в даному напрямку повинен підкріплюватися конкретними законодавчими актами. Нормативна база щодо участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень повинна бути достатньо чіткою і зрозумілою,

зручною і спонукальною до використання різноманітних форм участі в природоохоронній діяльності для активістів екологічного руху в допустимих законодавством межах.

3.2. Характеристика основних форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень

3.2.1. Референдум як одна із форм участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень

Реальною можливістю реалізації установчої влади українського народу є закріплене у ст.69 Конституції України право громадян брати безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення за допомогою виборів, референдумів та інших форм прямого народовладдя. З огляду на ефективність здійснення народом своїх владних функцій пріоритетне місце серед інших форм безпосередньої демократії посідає інститут референдуму. Порівняно з іншими формами прямого народовладдя референдум надає народові можливість прямо впливати на вирішення широкого спектра питань державного та суспільного значення, причому воля народу в цьому випадку має вирішальне значення [144, с. 28].

Зважаючи на те, що питання охорони довкілля безпосередньо стосуються життєво важливих інтересів і потреб людини, їх вирішення, як неодноразово відзначалося вченими [77; 145], неможливе без участі самої людини, врахування її думки, вольової активності.

Аналіз науково-теоретичної бази з цієї проблеми дає можливість констатувати факт наявності значної кількості досліджень і публікацій стосовно загальних питань значення, ролі референдуму, процедури його проведення в рамках теорії конституційного права. Зокрема, цим проблемам присвячені наукові праці В.Ф.Погорілка та В.Л.Федоренка [146; 147], К.Книгіна [144] та ін. Разом з тим, специфіка екологічних відносин та особливостей залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони довкілля зумовлює необхідність дослідження ряду важливих аспектів проведення референдумів, предметом яких є питання, пов'язані з впливом на довкілля.

На сьогодні в Україні відсутнє детальне наукове дослідження цих питань, окрім ряду загальних процедурних характеристик, висвітлених в посібниках

“Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону” [78, с.134-136] та “Доступ до правосуддя з питань довкілля” [131, с.131-132]. Як правило, в інших дослідженнях, цей інститут тільки згадується в контексті різноманітних форм участі громадськості в процесі охорони довкілля [58, с.140-141]. З російських науковців питаннями референдуму займається С.А.Боголюбов, ряд позицій якого будуть розглянуті в даній роботі. Разом з тим, у законодавстві на науковому рівні залишаються нез’ясованими ряд важливих питань, а саме: дослідження і визначення ефективності “екологічних” референдумів різних рівнів, виділення та обґрунтування підстав їх проведення, предметного кола питань, які доцільно виносити на ці референдуми, визначення суб’єктів ініціативи проведення референдуму тощо.

Правове регулювання інституту референдуму здійснюється на рівні Конституції України. Основною з даного питання є ст.5 Основного Закону нашої держави: “... єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Вищим безпосереднім вираженням волі народу є референдум та вибори”.

Відповідно до діючого законодавства проводяться всеукраїнські та місцеві референдуми. Взагалі, процес проведення референдумів, особливо всеукраїнських, досить складний і витратний, з чим і пов’язуємо те, що екологічно значимі питання з часу прийняття вищевказаного Закону на всеукраїнський референдум не виносились. Щодо місцевих, то українська практика знає такі референдуми, наприклад, в 1990 році в м. Одеса проведений референдум з питань закриття еколого-шкідливого виробництва – припортового заводу, аміачні сховища якого становили реальну загрозу екологічній безпеці регіону. В голосуванні взяли участь 59,6% громадян, що мали право голосу. За закриття виробництва проголосувало 83,3% [58, с.141]. У 1998 році, за пропозицією громадської організації “Екоправо-Харків” у с. Ольховка Харківської області був проведений референдум щодо розміщення твердих побутових відходів на території села, де громадяни висловились проти такого

розміщення [131, с.132]. Отже, члени територіальної громади можуть через референдум вирішити досить важливі питання, якщо їх вирішення належить до компетенції цієї громади.

На жаль, у нашому законодавстві немає чітких положень щодо підстав проведення референдуму та предметного кола питань, які можуть виноситися на референдум при прийнятті еколого-значимих рішень.

Перелік питань, що виносяться на референдуми, а також обмеження на проведення референдумів, визначені в Законі України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (ст.ст. 5-6¹). Зазначимо, що серед питань, котрі не можуть бути винесені на всенародне обговорення – питання про вжиття державними органами України надзвичайних та невідкладних заходів щодо захисту здоров’я та безпеки громадян (ч.3 ст.5). І це зрозуміло, оскільки державні органи несуть відповідальність за забезпечення екологічної безпеки населення, то такі заходи повинні вживатися негайно, без тривалих обговорень.

Щодо спеціального законодавства, то в п. “е” ст.21 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” вказано, що громадські природоохоронні об’єднання мають право виступати з ініціативою проведення республіканського та місцевих референдумів з питань, пов’язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки. Інші, більш конкретні положення – відсутні. До речі, Федеральний закон РФ “Про охорону навколишнього середовища” [148] (ст.35) містить норму, в якій йдеться про те, що визначення місць розташування споруд, будівель та інших об’єктів здійснюється з дотриманням вимог законодавства при наявності позитивного висновку державної екологічної експертизи. У випадках, якщо розташування таких об’єктів торкається законних інтересів громадян, рішення приймається з урахуванням результатів референдумів, які проводяться на відповідних територіях. Як бачимо, ця норма є більш конкретною, хоча теж включає багато оціночних понять і положень, які вимагають тлумачення. Якщо брати за основу саме таке формулювання підстав проведення референдуму, то воно викликає ряд запитань. Перш за все потрібно

уточнити, при наявності яких випадків слід проводити референдум; хто і коли визначає необхідність проведення референдуму.

Зазначимо, що чи не найважливішим критерієм обґрунтованості та об'єктивності прийнятих еколого-значимих рішень є врахування при їх підготовці та прийнятті екологічних інтересів громадян, в тому числі інтересів майбутніх поколінь. Безумовно, що думка громадян буде мати суттєве значення в тому випадку, коли рішення, що приймаються, безпосередньо стосуються їх життєво важливих інтересів. У цьому випадку прийняття таких рішень самими громадянами гарантуватиме врахування їх інтересів, не порушить їхні права і в кінцевому рахунку забезпечить безперешкодне втілення в життя відповідних проектів.

Отже, однією з підстав для ініціювання референдуму є ситуація, яка становить реальну небезпеку (чи ймовірність такої небезпеки) для життя і здоров'я людей та довкілля. Тобто, коли діяльність, що планується, є потенційно небезпечною і її здійснення може призвести до порушення екологічних прав та інтересів населення (певної адміністративно-територіальної одиниці чи всієї держави) та завдати шкоду довкіллю.

Теоретично види діяльності та об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку, в будь-якому випадку торкаються екологічних інтересів населення, тому можуть бути предметом обговорення на референдумі. Підтвердженням цьому є те, наприклад, що відповідно до ч.1 ст.6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" на місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а відповідно до п. 38 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію. Отже, питання про розміщення

таких об'єктів і можуть виноситися на референдум, що є найбільш обґрунтованим і доцільним.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 затверджено перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим (далі Перелік) [149]. Відзначимо, що Перелік є досить загальним (недостатньо конкретизованим). Разом з тим, Закон України від 18 січня 2001 року “Про об'єкти підвищеної небезпеки” [150] містить більш детальну правову характеристику економічних, соціальних та організаційних основ діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

С.А.Боголюбов стосовно питання, які об'єкти торкаються екологічних інтересів населення, стверджує, що для більшості об'єктів характерна така властивість. Повинна встановлюватись деяка кількісна характеристика об'єкту, яка вводить його до категорії такого, що “торкається інтересів.” У період Держплану такою характеристикою була кошторисна вартість об'єкту, що будується – проекти об'єктів вартістю, що перевищує 3 – 5 млн. крб. направлялися на обговорення в товариства охорони природи союзних республік. Можуть також визначатися критерії за принципом масштабу можливого забруднення середовища, оскільки воно не завжди залежить від капіталовкладень [81, с. 32].

Проведення референдумів з питань впливу на довкілля в першу чергу повинно стосуватись випадків введення в дію еколого-небезпечних об'єктів, їх розміщення, виробничих характеристик тощо. Разом із тим, референдуми можуть стосуватись і діючих об'єктів. При цьому, необхідним є зважений, комплексний підхід до вирішення питання про будівництво чи діяльність того чи іншого об'єкта, щоб не перешкоджати науково-технічному прогресу, сприяти активному прояву громадських ініціатив, пошуку альтернативних шляхів соціально-економічного розвитку регіону.

Екологічні інтереси за територією поширення можна виділяти: локального рівня (жителів певного мікрорайону); міського (сільського, селищного) рівня; регіонального (обласного, районного) рівня; міжрегіонального рівня.

Коли існує загроза порушення екологічних інтересів вищевказаних рівнів, громадськість може виступати з ініціативою проведення місцевого референдуму. В деяких випадках екологічний інтерес носить екстериторіальний характер, коли певні проекти торкаються інтересів всієї держави. В такому разі може бути ініційовано проведення всеукраїнського референдуму. Хоча соціальну ефективність загальнодержавних референдумів варто пов'язувати з масштабами країни: чим менша територія і кількість населення країни, тим об'єктивнішими будуть результати референдуму. Тому, на нашу думку, більш доцільно проводити місцеві референдуми, особливо з питань, що стосуються прийняття рішень, пов'язаних із впливом на довкілля. На референдум може бути винесено не одне, а декілька питань, які торкаються інтересів населення, що сприятиме розширенню правової бази проведення референдуму, більш повному виявленню громадської думки, прийняттю обґрунтованого рішення.

Щодо суб'єктів ініціювання референдуму слід відзначити, що Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" надає можливість виступати з ініціативою проведення референдумів тільки громадським природоохоронним об'єднанням (п. "е" ст. 21).

Виходить, що окремі громадяни тільки після об'єднання в громадські природоохоронні формування вправі ініціювати проведення референдуму. Однак Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (ч.1 ст.8, ч.1 ст.15) не позбавляє окремих громадян України можливості реалізації права вимоги референдуму. Хоча, важко не погодитися з тим, що саме ініціатива з боку громадських природоохоронних об'єднань буде більш результативною, аніж коли ініціаторами референдуму виступатимуть окремі громадяни.

Ініціаторами проведення референдуму можуть бути також державні органи у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів і органи місцевого самоврядування. В законодавстві доцільно

передбачити норму, яка би зобов'язувала вищезазначені органи ініціювати проведення референдуму, коли йдеться про введення в дію окремих еколого-небезпечних об'єктів, які належать до категорії об'єктів підвищеної небезпеки та підпадають під визначені законодавством критерії певного рівня потенційної небезпеки для довкілля і людини. Реалізація проектів щодо таких об'єктів повинна здійснюватися виключно на підставі рішення референдуму.

Безумовно, закріплення права громадських природоохоронних об'єднань виступати з ініціативою проведення референдуму є позитивним моментом, причому державні органи в сфері охорони навколишнього природного середовища, їх посадові особи повинні сприяти громадським об'єднанням та громадянам в реалізації їх екологічних прав і виконанні обов'язків. За перешкоди у здійсненні громадськими об'єднаннями і громадянами їхніх екологічних прав, передбачених Конституцією України та Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, винні несуть відповідальність у відповідності з законодавством України.

Хоча Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” не передбачено відповідальності за порушення права на ініціювання проведення референдуму, однак п. “л” ст.68 вказаного Закону передбачає відповідальність осіб, винних у відмові в наданні своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення. Ненадання такої інформації може бути перешкодою для проведення референдуму і прийняття обґрунтованого рішення – організація і проведення референдуму прямо залежить від інформованості населення. Крім цієї норми, відповідальність за порушення законодавства про референдум встановлюється Кримінальним кодексом України (ст.160) [151] та Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст.186) [152].

3.2.2. Громадське обговорення

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року було запроваджено декілька нових колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, що раніше пропонувалися лише як правовий експеримент у деяких регіонах України [153, с. 213]. Йдеться, перш за все, про громадські слухання. Слід зауважити, що в нормативно-правових актах та наукових дослідженнях при характеристиці відповідної процедури використовується термін не лише “громадські слухання” (як традиційний), а й інші синоніми: “громадські обговорення”, “відкриті засідання”, “публічні засідання”. Однак, на нашу думку, при уніфікації термінології перевага повинна надатись поняттю “громадське обговорення”, яке відображає особливу, процедурно регламентовану форму участі громадськості в прийнятті рішень, що базується на інформаційній співпраці громадськості та державно-владних установ у формі діалогу чи в інший, спільно обраний спосіб, з метою досягнення прийняттого, взаємовигідного результату для учасників процесу.

Відповідно до ч.1 ст.13 вказаного Закону територіальна громада села, селища чи міста має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких учасники територіальної громади можуть заслуховувати їх, вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Однією із форм участі громадськості у правотворчій діяльності, зокрема щодо обговорення проектів законів та інших нормативно-правових актів, які приймаються Верховною Радою України, є слухання у комітетах законодавчого органу, специфіка проведення яких визначена Законом України від 4 квітня 1995 року “Про комітети Верховної Ради України” [154]. Слухання у комітеті Верховної Ради України – це офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певного питання безпосередньо від

структур виконавчої влади, фахівців та представників громадськості. Слухання є механізмом ефективного інформаційного обміну між представниками різних прошарків суспільства і депутатами [154, с.22].

Громадські слухання мають неоціненне значення. Саме у практичних дебатах, де обговорюється конкретне питання та шляхи його вирішення, викристалізовується розуміння людиною сутності своїх прав та обов'язків, наданих і закріплених законом, шляхів їх реалізації [156, с.67]. Практичні аспекти громадських слухань на екологічні теми вміщено в збірнику “Кращий досвід громадських слухань в Україні” [157], проаналізувавши які, ми дійшли висновку, що дана форма об'єктивно є найбільш конструктивною та результативною формою діалогу влади та громадськості, оскільки організовує, як правило, великі аудиторії зацікавлених осіб з наперед визначеними чіткими вимогами. Передбачається, що кожна сторона повинна висловити своє бачення щодо вирішення проблеми. І тільки змістовний діалог, спрямований на досягнення консенсусу, є логічним завершенням цієї форми громадської участі.

Про публічні слухання (відкриті засідання) як одну із форм вивчення громадської думки у процесі екологічної експертизи згадується також у ст.11 Закону України “Про екологічну експертизу”, однак суть самої процедури не розкривається.

У світовій практиці громадські слухання є правовою формою участі громадян в процедурі ОВНС [158, с.318], порядок проведення яких в межах та з урахуванням специфіки цієї процедури в Україні законодавчо не визначений.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року затверджено Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [159], відповідно до якого основною метою проведення таких слухань є реалізація прав громадян та їх об'єднань на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, підприємств з видобутку і переробки уранових руд і об'єктів, призначених для поводження з

радіоактивними відходами, джерел іонізуючого випромінювання тощо. Ініціаторами громадських слухань можуть бути постійні жителі певної території, місцеві осередки об'єднань громадян, територіальні громади (органи самоорганізації населення) (п.4). Організаторами громадських слухань є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції (п.2). Однак, на нашу думку, ініціаторами громадських слухань мали би виступати не тільки громадяни, їх об'єднання чи групи, а й відповідні органи державної влади чи місцевого самоврядування. Така пропозиція ґрунтується на тому, що дане положення повною мірою відповідало би вимогам, закріпленим в Орхуській конвенції, яка є орієнтиром для національного врегулювання того чи іншого питання. Хоча й у Конвенції не конкретизується порядок проведення громадських слухань, але разом з тим визначаються основні, базові положення з даного питання. Щоправда, не всі процедури участі громадськості Орхуською конвенцією врегульовані імперативно, часто застосовуються оціночні поняття та категорії. Наприклад, щодо питання, якою мірою повинні враховуватися результати слухань при прийнятті відповідними органами державної влади чи місцевого самоврядування екологічно значимих рішень, то зустрічаємо конструкції типу “належним чином”, “максимальною мірою” тощо. Очевидно, в цій частині державам, що є сторонами Орхуської конвенції надана можливість самостійно визначати конкретні процедурні моменти, які би в цілому відповідали положенням Конвенції. Ключовим положенням Орхуської конвенції є забезпечення участі громадськості вже на ранньому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною (п.4 ст.6). Для цього громадськість адекватно, своєчасно та ефективно інформується, серед іншого, (шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку) про час і місце будь-якого запланованого громадського слухання (п.2 ст.6).

Тобто, на різних етапах правореалізаційної діяльності в сфері охорони довкілля громадськість використовує громадські обговорення як одну із найбільш

актуальних та ефективних на сьогодні форм впливу на зміст тих чи інших екологічно значимих питань.

Як уже згадувалося, наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 року на виконання норм Орхуської конвенції затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (далі – Положення), в якому визначено порядок проведення громадського (публічного) обговорення рішень у сфері охорони довкілля. Не заперечуючи позитивного впливу даного Положення на врегулювання відносин щодо участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень загалом, разом з тим окремі його аспекти викликають ряд зауважень.

По-перше, в Положенні не передбачена (не чітко визначена) можливість проведення громадських обговорень, предметом яких є проекти законів (стан діючого законодавства) чи інших нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України. Хоча до переліку видів рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість, включені проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів (п.1.4.2), але в подальшому йдеться тільки про громадське обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях.

По-друге, не визначено порядок внесення ініціативи про необхідність організації та проведення громадського обговорення, якщо суб'єктом ініціювання виступає зацікавлена громадськість.

По-третє, не визначена система фінансування громадських обговорень, ініційованих громадськістю.

По-четверте, в Положенні зафіксовано лише, що результати громадського обговорення повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення (п.2.11). Але відсутні норми щодо відповідальності за неврахування пропозицій та зауважень громадськості чи недотримання процедури подання аргументованої відповіді при відхиленні громадської думки. Тобто, в такому

випадку невизначеною залишається юридична сила результатів громадського обговорення.

Вважаємо, що така кількість зауважень викликана, перш за все, відсутністю базового документу, який би регламентував процедуру таких зібрань громадян з метою вирішення визначених питань. У літературі обґрунтовується пропозиція про необхідність прийняття на законодавчому рівні типового положення, яке би чітко регламентувало всю процедуру проведення громадських обговорень. Затвердження такого документу спростило би процес ініціювання проведення слухань, чітко би визначило перелік суб'єктів, які можуть самостійно виходити з пропозицією проведення обговорень шляхом громадських слухань, а які мають право звертатись до відповідних органів, до компетенції яких входить обов'язок розгляду заяв та організації проведення слухань [156, с.67]. Основні принципи типового положення про громадські слухання (обговорення) повинні враховуватися при затвердженні статуту відповідної територіальної громади, який на сьогодні залишається основним регулятором організації та проведення громадських обговорень на місцевому рівні.

Оскільки суспільні відносини в сфері охорони довкілля мають певну специфіку, відповідно у положенні про громадські обговорення з питань охорони навколишнього природного середовища поряд із ключовими аспектами типового положення повинно бути відображено особливості проведення громадських обговорень на різних етапах правореалізаційної діяльності у цій сфері (наприклад, під час проведення процедури ОВНС, громадської екологічної експертизи тощо).

Учасники Першої всеукраїнської конференції екологічної громадськості (Київ, 15-16 грудня 2000 року) прийшли до висновку щодо необхідності прийняття закону про (екологічні) громадські слухання, де серед іншого, має бути визначений порядок урахування коментарів та пропозицій громадськості щодо покращення екологічної політики та екологічного законодавства, механізмів їхньої реалізації, а також щодо планування та використання екологічного бюджету... [97, с.140, 242]. На нашу ж думку, прийняття подібного закону не є доцільним, оскільки на рівні закону слід регламентувати більш широкий спектр

відносин з певного питання. Мається на увазі закон про участь громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля. А вже на рівні підзаконних нормативно-правових актів необхідно деталізувати особливості реалізації окремих форм, і перш за все тих, які мають найбільше практичне застосування та процедура реалізації яких є максимально доступною для суб'єктів їх застосування.

Повертаючись до питання громадських обговорень, слід зазначити, що важливим аспектом у покращенні якості останніх могло би стати чітке поетапне визначення (структуризація) цієї процедури. Можна виділити такі етапи здійснення громадських обговорень:

- 1) організація підготовки громадського обговорення. Сюди входить: визначення проблеми обговорення; вирішення питання щодо видатків на фінансування заходу; формулювання пропозицій щодо альтернативних варіантів вирішення проблеми; здійснення інформаційної кампанії, що надасть попередню інформацію про питання, винесене на громадське обговорення; здійснення заходів по забезпеченню репрезентативності участі представників громадськості, що передбачає складання приблизного переліку учасників обговорення, виходячи із соціальної структури суспільства, визначення груп населення, на які справляє або може справити вплив проект, винесений на обговорення, а також бази зареєстрованих громадських організацій, що діють у цій галузі чи в даному регіоні з подальшою організацією їх безпосереднього оповіщення; попередній аналіз наслідків альтернатив рішення для кожної соціальної групи;
- 2) проведення громадського обговорення, що передбачає: реєстрацію учасників; визначення форми громадського обговорення (наприклад, діалог); фіксацію письмових пропозицій та зауважень учасників, що не приймають безпосередньої участі в обговоренні, в тому числі і тих, що надіслані електронною поштою (протягом визначеного строку проведення обговорення); оцінку та аналіз негативних та позитивних наслідків запропонованих альтернативних рішень, виходячи з інтересів різних соціальних груп; оформлення ходу та результатів

обговорення, а також визначення способу та термінів доведення їх до відома громадськості;

3) оприлюднення, оцінка і врахування результатів громадського обговорення та оприлюднення рішення, прийнятого органом державної влади чи місцевого самоврядування: публікація в засобах масової інформації протоколу громадського обговорення; здійснення моніторингу та оцінка результатів громадського обговорення; обов'язкове обґрунтування причин щодо неврахування позиції громадськості; доведення через засоби масової інформації до відома громадськості зміст прийнятого рішення.

Як відзначив у своїй доповіді Уповноважений з прав людини Російської Федерації, матеріали громадських слухань часто фальсифікуються. У протоколах можна виявити підписи вигаданих осіб або ж людей, які дійсно проживають біля еколого-небезпечного об'єкту, але їх підписи сфальсифіковані... Існують й інші способи підробки матеріалів слухань. Наприклад, на них запрошуються громадяни, інтересів яких не стосується проект, що обговорюється. Інформації про місце та час проведення слухань виявляється недостатньо. Слухання проводяться в невеликих приміщеннях. У них задіяні незацікавлені люди або завідомо залежні від замовника (розробника) проекту. Результати таких слухань не відображають істинні інтереси жителів [160, с.55-56].

З метою усунення подібного роду зловживань слід детально регламентувати процедуру громадських обговорень з акцентом на юридичну значимість отриманих результатів та заходи юридичної відповідальності у випадку порушення встановленої процедури.

3.2.3. Правове регулювання громадського екологічного контролю

До пріоритетних напрямків контролю в Україні В.М.Гаращук відносить саме контроль за підтриманням екологічної безпеки або екологічний контроль [161, с.133-134].

Екологічний контроль (контроль у галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля) є складовою частиною загальнодержавного контролю, а відповідно йому притаманні особливості останнього.

У науці немає однозначного розуміння і тлумачення контролю. Однак чітко доводиться значущість офіційного соціального контролю як елементу механізму правового регулювання. На думку М.М.Новікова, контроль є невід'ємною умовою реанімації деформованої системи правового взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством [114, с.12].

Л.М.Здоровко, узагальнивши підходи різних вчених щодо визначення сутності цієї категорії, зазначає, що під контролем одні автори розуміють сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації), за допомогою яких забезпечується слідування певним “зразкам” діяльності, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Інші таким вважають механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують додержання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню системи. На думку третіх авторів, соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок) [162, с.7-8].

Теоретичні та практичні аспекти екологічного контролю неодноразово висвітлювалися на сторінках юридичної літератури [57, с.65-75; 88; 163, с.125-126]. Комплексне дослідження питання, що розглядається, проведено А.К.Голіченковим. Вчений визначив екологічний контроль таким чином: 1) як функцію управління – систему дій по збиранню інформації про підконтрольні об'єкти, її обробці, оцінці і передачі для прийняття управлінських рішень у заздалегідь визначених цілях; 2) як гарантію екологічної діяльності – спосіб забезпечення реалізації всіх інших функцій екологічного управління, елемент економічного механізму розв'язання екологічних проблем, а акти застосування права, що видаються для або в процесі його здійснення, - елемент правового механізму природокористування та охорони довкілля; 3) як правову форму

екологічної діяльності – систему дій по забезпеченню додержання законодавства про екологічну безпеку, про охорону довкілля, про використання природних ресурсів, застосування передбачених ним примусових заходів, а також формування нового законодавства, адекватного змінам, що відбуваються в цій галузі, в тому числі шляхом прямого контролю, експертизи законопроектів [164, с.9-10].

Виділяють такі види екологічного контролю: державний, відомчий, виробничий і громадський. У Земельному кодексі України [165] передбачено і такий різновид контролю, як самоврядний (здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами). Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначає два види екологічного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища: державний та громадський. Предмет нашого дослідження становитиме з’ясування характерних особливостей громадського екологічного контролю, а саме: визначення суб’єктів його здійснення, можливостей таких суб’єктів у процесі реалізації контрольних функцій та організаційних засад їх практичного втілення.

Суб’єктами здійснення громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до ст.36 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” та Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 [166] є громадські інспектори з охорони довкілля.

Слід зауважити, що згідно із ст.68 Закону РФ “Про охорону навколишнього середовища” громадський екологічний контроль здійснюється громадськими та іншими некомерційними об’єднаннями у відповідності з їх статутами, а також громадянами відповідно до законодавства. Тобто, російський закон визначає значно ширше коло суб’єктів здійснення громадського екологічного контролю, ніж українське законодавство.

Не є позитивним моментом у правовому регулюванні громадського екологічного контролю відсутність у ст.36 Закону України “Про охорону

навколишнього природного середовища” повного переліку суб’єктів його здійснення. Буквальне тлумачення громадського екологічного контролю тільки як діяльності громадських інспекторів значно звужує участь громадськості в здійсненні екологічного контролю [58, с.142], більше того – не відповідає дійсності. Якщо проаналізувати права громадських інспекторів з охорони довкілля, то окремі з них реалізуються також іншими суб’єктами громадськості (наприклад, право брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи, право одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації). Це додатково підтверджує необхідність прямого законодавчого визначення усіх суб’єктів громадського екологічного контролю з конкретизацією повноважень кожного з них. З урахуванням такої ситуації громадський екологічний контроль в Україні можна розглядати у двох аспектах: у вузькому його розумінні, як це визначено безпосередньо в Законі “Про охорону навколишнього природного середовища”, та у широкому аспекті, як це впливає із прав громадян та повноважень громадських об’єднань, закріплених у законодавстві України. По-суті, будь-яка участь громадян у процесі прийняття екологічно значущих рішень містить певні елементи контрольної діяльності [90, с.95], принаймні кожній із них притаманне контролююче забарвлення.

В літературі виділяють такі механізми реалізації громадського екологічного контролю:

1) політичний механізм безпосереднього вирішення громадськістю екологічних проблем, який може розвиватися двома шляхами, а саме через: а) референдуми; б) процедуру обговорення населенням екологічно значимих питань;

2) адміністративний механізм участі громадськості у вирішенні екологічних проблем, правову основу якого складають нормативні акти господарського (про планування, проектування, розміщення, будівництво, введення в експлуатацію, експлуатація промислових підприємств) та екологічного (про надання природних об’єктів у користування, про екологічну експертизу і ін.) законодавства.

Ефективність цього механізму залежить від виконання обов'язку інформування громадськості про проекти екологічних рішень;

3) судовий механізм впливу громадян на прийняття екологічно значимих рішень, правову основу якого складає законодавство про оскарження до суду неправомірних дій органів державної влади та їх посадових осіб [55, с.83-85].

Це підтверджує той факт, що ознаки контрольної діяльності пронизують практично усі сфери громадської природоохоронної діяльності, підносячи його на порядок вище інших форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень.

З іншого боку, діяльність суб'єктів громадського екологічного контролю загального характеру (які не мають статусу громадського інспектора) назвати контролем можна тільки зі значною часткою умовності, оскільки в роботі багатьох із них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта і право притягувати винних до відповідальності. Такі можливості законодавство надає саме громадським інспекторам з охорони довкілля. Так, серед повноважень громадського інспектора визначається право:

- 1) за направленням органу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок;
- 2) складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства і подавати їх відповідному органу Мінохорони природи для притягнення винних до відповідальності;
- 3) доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;
- 4) перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей,

транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів та ін. [166].

Як бачимо, громадські інспектори наділені більш широким колом повноважень для здійснення контрольної діяльності порівняно з іншими суб'єктами громадського екологічного контролю. Особливої уваги заслуговує можливість не тільки надавати допомогу органам державного екологічного контролю, а також певною мірою контролювати їхню діяльність у процесі проведення спільних перевірок додержання підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами вимог природоохоронного законодавства.

Організацію та координацію діяльності громадських інспекторів здійснюють тільки органи, що належать до сфери управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, тоді як раніше (до 1999 року) це здійснювали і громадські природоохоронні формування, що, на нашу думку, є кроком назад у правовому регулюванні громадського контролю у сфері охорони довкілля. Це свідчить про надмірну прив'язаність громадських інспекторів до осіб, які їх призначають, та органів, які організують та координують їхню діяльність. Підтвердженням цьому є, наприклад, те, що громадський інспектор вправі проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок *за направленням* (виділено мною. – Г.М.) органу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України або ж *спільно* (виділено мною. – Г.М.) з працівниками органів Мінохорони природи. Надання певної автономізації у здійсненні повноважень громадськими інспекторами сприяло би підвищенню їх ініціативності та в результаті – ефективності виконання покладених на них обов'язків.

Громадський інспектор наділений на сьогодні досить суттєвими повноваженнями. Разом з тим, в літературі вказується на те, що останнім часом інститут громадського інспектора став не дуже популярним. Причин цього багато, зокрема, економічні, адже робота громадських інспекторів не оплачується і здійснюється без увільнення від основної роботи. З другого боку, це пов'язано з

відсутністю належної підготовки інспекторів: їх навчання та атестація, за незначними винятками, проводились та проводяться суто формально. У зв'язку з цим мали місце випадки зловживань з боку громадських інспекторів своїми повноваженнями [90, с.103]. Тому в законодавстві доцільно було би передбачити відповідні пільги (норми-заохочення) для громадських інспекторів, які би сприяли їх зацікавленості у здійсненні своїх повноважень відповідно до вимог законодавства.

Отже, громадські інспектори з охорони довкілля є спеціальними суб'єктами здійснення громадського екологічного контролю, що наділені особливими, не властивими іншим суб'єктам громадськості повноваженнями в цій сфері. Навряд чи доцільним було би надання таких повноважень (пов'язаних із проведенням перевірок, складанням протоколів) представникам громадських природоохоронних організацій чи взагалі окремим громадянам, які не мають статусу громадського інспектора, оскільки така кількість контролюючих суб'єктів могла би негативно відобразитись на нормальному функціонуванні підприємств та організацій. Прямий зв'язок громадських інспекторів охорони довкілля з громадськими природоохоронними об'єднаннями міг би забезпечуватися законодавчим встановленням положення про те, що кандидатури Державній екологічній інспекції для призначення громадських інспекторів подаються громадськими природоохоронними об'єднаннями. Але самі громадські інспектори в системі їх повноважень не повинні бути позбавлені загальних можливостей впливу, які згідно з законодавством мають будь-які громадяни чи громадські організації.

Інші суб'єкти громадськості на різних етапах _арашука_ лізаційної діяльності також здійснюють надані їм законодавством певні контрольні повноваження, наприклад, у процесі участі в ОВНС, у правотворчій діяльності тощо. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля названі види діяльності взагалі не входять до кола повноважень громадського інспектора, що, на нашу думку, не є виправданим, оскільки громадський інспектор є одним із суб'єктів громадськості, а тому повинен мати такі ж можливості впливу на

прийняття екологічно значимих рішень, як і окремі громадяни чи інші суб'єкти громадськості. Хоча прямої вказівки в законодавстві про це немає, однак загалом не суперечить йому. Між тим, перелік повноважень громадського інспектора, визначений в п.5 Положення є вичерпним. Через те на практиці можливі непорозуміння, зумовлені виконанням громадським інспектором додаткових функцій, які прямо не передбачені у вказаному Положенні, в якості одного із суб'єктів екологічної громадськості, чого можна було б уникнути шляхом внесення змін у діюче законодавство. У зв'язку з цим, в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” статтю 36 доцільно було би сформулювати наступним чином: “Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими природоохоронними об'єднаннями та окремими громадянами в межах їх повноважень та прав, визначених законодавством. Спеціальними суб'єктами здійснення екологічного контролю виступають громадські інспектори в галузі охорони довкілля, які, крім загальних прав, що забезпечують участь громадськості в діяльності по охороні довкілля, наділені додатковими правами контрольного характеру. Їх статус визначений Положенням про громадських інспекторів охорони довкілля.”

Законодавство про громадський контроль загалом потребує подальшого розвитку. На думку В.М.Гарашука, доречно на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності громадських контролюючих утворень, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичного оформлення, взаємодії громадськості з правоохоронними органами та спеціалізованими контролюючими структурами, механізм відповідальності державних структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості. Вчений пропонує прийняти закон “Про громадський контроль в Україні” (умовна назва). На думку автора, можливий і інший напрямок: розробити узагальнюючий законопроект “Про контроль в Україні” (умовна назва), де ці питання виокремити в самостійний розділ [167, с.18].

Вважаємо, що питання контролю у галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля, зокрема громадського екологічного контролю, потребує більш детальної конкретизації у відповідному нормативно-правовому акті. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 5 березня 1998 року “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [168] кодифікація першочергових актів екологічного законодавства включає підготовку проектів нормативно-правових актів, які затверджує Кабінет Міністрів України, серед яких Положення про екологічний контроль. В даному нормативному акті належне місце повинно бути відведене питанням здійснення громадського екологічного контролю. Вважаємо також за необхідне узаконити (врахувати) викладені власні міркування по удосконаленню законодавства, що визначає статус громадського інспектора охорони довкілля та інших суб’єктів громадського екологічного контролю.

3.2.4. Громадська екологічна експертиза

Екологічна експертиза, особливо державна, є правовим засобом забезпечення дотримання екологічних вимог при прийнятті екологічно значимих рішень. О.Я.Лазор зазначає, що екологічна експертиза в умовах складної екологічної ситуації є тим соціальним інструментом, що дозволяє на демократичній основі із залученням висококваліфікованих спеціалістів вже на стадії створення проекту нормативного документу, проекту планового та іншого господарського рішення перетворення природи оцінити ступінь їх екологічного обґрунтування, визначити можливості реалізації у конкретному природному середовищі та науково обґрунтувати висновки та рекомендації для доцільного та екологічно прийняттого їх здійснення [169, с.8].

Забезпечення екологічної безпеки – завдання не тільки державних інституцій. Сьогодні воно успішно реалізується завдяки достатньо дієвим громадським

засобам впливу, серед яких неабияка роль відведена громадській екологічній експертизі.

У науковій літературі неодноразово і достатньо детально аналізувалися сутнісні характеристики даного правового інституту, його роль у забезпеченні охорони довкілля, механізми реалізації [82; 83; 84; 85; 170]. Однак неоднозначність підходів до розуміння суті, соціального призначення, різноманітність форм прояву розглядуваного правового інституту зумовлює необхідність вивчення та узагальнення поглядів науковців і викладення власної точки зору з даного питання.

Все ще побутує думка, що громадська екологічна експертиза проектів неефективна і навіть шкідлива, оскільки проводиться неспеціалістами. Це не зовсім вірно. Якщо врахувати, що мозок людини здатний у ході інтелектуальної діяльності обробити значну кількість інформації, яка знаходиться іноді за межами знань проєктантів та вузькопрофільних спеціалістів, то “громадська думка” здатна більшою мірою, ніж державна екологічна експертиза, запобігти екологічно шкідливій та економічно недоцільній ситуації [171, с.34].

У лютому 1995 року набув чинності Закон України “Про екологічну експертизу”, закон проти “проектів віку” [169, с.8]. З часу прийняття вказаного Закону екологічна експертиза, в тому числі й громадська, зазнала досить значних еволюційних змін, які проявилися у появі та прогресивному розвитку норм права, що складають нормативну базу інституту екологічної експертизи. Ще до прийняття цього Закону система екологічних прав громадян України, серед яких право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, вперше знайшла своє відображення в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”. На той час доводилося констатувати недосконалість правового регулювання питань громадської екологічної експертизи, його відставання від соціальних потреб [83, с.34].

Громадська екологічна експертиза за прикладом державної екологічної експертизи може бути визначена як вид науково-практичної діяльності (формального чи неформального характеру) спеціально уповноважених суб’єктів,

які діють на громадських засадах, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших еколого-небезпечних матеріалів чи об'єктів, спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Аналіз законодавства дає підстави розрізняти дві категорії суб'єктів громадської екологічної експертизи:

- а) суб'єкти ініціювання або замовники експертизи;
- б) суб'єкти організації та проведення громадської екологічної експертизи.

Згідно із ст.30 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” громадська екологічна експертиза здійснюється незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських об'єднань, а також місцевих органів влади. Видається, що такий законодавчий перелік ініціаторів громадської екологічної експертизи підлягає перегляду.

На нашу думку, не є доцільним включення до переліку ініціаторів громадської екологічної експертизи місцевих органів влади, оскільки це не відповідає самій суті виділення громадської екологічної експертизи як виду. Така пропозиція (ініціатива) може мати юридичне значення лише тоді, коли вона є співзвучною із бажанням суб'єктів громадської екологічної експертизи, оскільки однією з відмінностей між державною і громадською екологічною експертизою, як зазначає М.М.Бринчук, є те, що громадська експертиза є ініціативною, добровільною, а державна – обов'язковою [76, с.51].

Ініціаторами громадської екологічної експертизи можуть також бути: територіальна громада села, селища, міста як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень; органи самоорганізації населення як одна із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи, а отже й виступати з ініціативою її проведення, уповноважені також громадські інспектори з охорони довкілля відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля.

У ст.9 Закону України “Про екологічну експертизу” суб’єктами екологічної експертизи (зокрема громадської) визнаються: громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування; інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи; окремі громадяни (п.п.4 - 6).

Перелічені вище суб’єкти громадської екологічної експертизи мали би виступати як ініціаторами, так і безпосередньо учасниками процесу громадської екологічної експертизи, за умови, звичайно, що в одній особі не будуть поєднуватися функції автора розробки (об’єкта експертизи) чи іншим чином заінтересованої особи та її експерта.

Закон України “Про екологічну експертизу” (ст.26) також вказує на можливість утворення експертних та консультативних рад екологічної експертизи при об’єднаннях громадян та інших формуваннях з працівників науково-дослідних установ, вузів, висококваліфікованих спеціалістів-практиків народного господарства, представників громадськості та засобів масової інформації. Названі ради не можемо визнати окремим суб’єктом громадської екологічної експертизи (ініціювання чи безпосередньо здійснення), оскільки вони створюються та функціонують при об’єднаннях громадян та інших формуваннях як допоміжний орган консультативно-дорадчого-характеру, статус якого потребує детальнішого правового закріплення. Такі ради проводять попередні еколого-експертні дослідження, аналіз, оцінку об’єктів експертизи, здійснюють науково-методичне забезпечення, готують свої висновки з наступною передачею останніх на розгляд суб’єктів, при яких функціонують.

Вважаємо за доцільне наголосити на тому, що Закон України “Про екологічну експертизу” суб’єктами громадської екологічної експертизи визнає

окремих громадян (п.6 ст.9). Це повною мірою відповідає положенням Орхуської конвенції, в п.4 ст.2 якої громадськість визначено як одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. Організація громадської екологічної експертизи розглядається в літературі як функція громадського управління в галузі екології [84, с.31]. Віднесення окремих громадян до суб'єктів громадської екологічної експертизи у такому розумінні не відповідає ч.4 ст.16 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, яка суб'єктами здійснення громадського управління в галузі охорони довкілля визнає громадські об'єднання і організації, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України. Тобто, щоб розглядати громадську екологічну експертизу як одну із функцій громадського управління, необхідно привести у відповідність ч.4 ст.16 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” до п.6 ст.9 Закону України “Про екологічну експертизу”. Таким чином, якщо окремий громадянин відповідає вимогам, встановленим для експерта екологічної експертизи (ст.27 Закону України “Про екологічну експертизу”), то він має право не лише на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, а й на безпосереднє її здійснення.

Як відмічає Е.В.Позняк, “здійснення права на участь у проведенні громадської екологічної експертизи відбувається не безпосередньо, а опосередковано – через поняття “участі” в еколого-експертному процесі, тобто приєднання до вже організованого і проваджуваного громадською екологічною організацією, іншим не забороненим законом формуванням дослідження об'єкта. Даному праву кореспондує обов'язок громадської екологічної організації відреагувати на звернення громадян. Громадяни можуть реалізувати дане право і будучи членами громадської екологічної організації, іншого природоохоронного формування, статуту яких передбачають здійснення громадської екологічної експертизи, або ж взяти участь в її проведенні в передбачених ст. 11 Закону України “Про екологічну експертизу” формах” [85, с.28].

Отже, громадяни мають можливість реалізувати суб'єктивне право на здійснення громадської екологічної експертизи: а) безпосередньо (що проявляється у різноманітних її формах, вироблених практикою та закріплених законодавчо, хоча й не зовсім детально); б) опосередковано (через поняття “участі” в еколого-експертному процесі).

В.І.Андрейцев серед різноманітності суб'єктів громадської екологічної експертизи (хоча застосовує при цьому термін “організаційні форми”) вказує перш за все на неформальні організаційні структури, тобто спеціально створювані громадські еколого-експертні об'єднання (групи, ради громадських експертів-екологів, ініціативні екологічні експертні комісії, експертні асоціації тощо). Крім того, громадські екологічні експертизи проводяться традиційно формальними екологічними організаціями (товариствами в сфері екології та аматорськими природоохоронними організаціями). Можуть створюватися як постійно функціонуючі, так і тимчасові еколого-експертні структури [82, с.42].

Відповідно можна розрізняти такі види громадської екологічної експертизи:

- 1) формальна, що здійснюється природоохоронними організаціями;
- 2) неформальна, що здійснюється як окремими громадянами, так і об'єднаннями громадськості. Суб'єкти такої експертизи не мають юридичного оформлення.

В інших літературних джерелах вказані нами види громадської екологічної експертизи визначаються як форми [171, с.34-35] чи організаційні форми [82, с.42] громадської екологічної експертизи. На нашу думку, в даному випадку йдеться саме про види громадської екологічної експертизи, які розрізняють в залежності від правового статусу суб'єктів організації і проведення.

З поняттям суб'єктів тісно пов'язане питання форм організації та проведення громадської екологічної експертизи.

Форма громадської екологічної експертизи – це процедура організації і проведення громадської екологічної експертизи, що складається із системи заходів, дій та робіт дослідно-експертного характеру.

У Великобританії звичайна громадська експертиза являє собою аналог судового слухання, учасники якого мають можливість доказово обговорювати

переваги і недоліки того чи іншого адміністративного рішення [172, с.100]. У вітчизняній літературі, до речі, також описуються приклади громадських (соціально-екологічних) експертиз, які за формою проведення нагадують процедуру судового процесу, де у кожного учасника є реальна можливість виконувати функції свідка, захисника, обвинувача або ж виступати на стороні колегії присяжних [82, с.40]. Вищевикладене свідчить про можливість проведення громадської екологічної експертизи у будь-якій організаційній формі, передбаченій чинним законодавством чи виробленій практикою. З одного боку, можливість вибору тієї чи іншої форми, що залежатиме від характеру експертного об'єкта, його змісту, складності, вірогідності впливу на стан навколишнього середовища та здоров'я людей, є, звичайно, позитивним моментом. А з іншого боку, це означає відсутність чіткого правового визначення процедури проведення громадської екологічної експертизи, як, наприклад, при проведенні державної екологічної експертизи. Вважаємо, що, принаймні, критерії вибору тієї чи іншої форми громадської екологічної експертизи повинні визначатися законодавчо.

Залежно від мети, яка ставиться перед громадською екологічною експертизою (запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан довкілля та здоров'я людей, оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах, залучення широких кіл громадськості до безпосереднього вирішення екологічних проблем тощо) та суб'єктного складу учасників громадської екологічної експертизи можемо виокремити наступні форми організації та проведення громадської екологічної експертизи:

- 1) безпосереднє проведення суб'єктами громадської екологічної експертизи, наприклад, громадськими організаціями екологічного спрямування, якщо у їх складі є відповідні спеціалісти з високою кваліфікацією та спеціальними знаннями;

- 2) проведення громадської екологічної експертизи на договірній основі із спеціалізованими еколого-експертними органами і формуваннями на підставі

Закону України від 10 лютого 1995 року “Про наукову і науково-технічну експертизу” [173], наприклад, з науково-дослідними інститутами. Така форма екологічної експертизи (тобто на договірній основі за ініціативою заінтересованих юридичних і фізичних осіб) статтею 17 Закону України “Про екологічну експертизу” віднесена до категорії “інших” екологічних експертиз. Але з урахуванням положень Закону України “Про наукову і науково-технічну експертизу” (ст.ст. 9, 11) громадську екологічну експертизу можемо визначити як підвид громадської наукової і науково-технічної експертизи, яка може проводитись у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи (ст.11). Йдеться саме про громадську екологічну експертизу, а не про “інші” екологічні експертизи. Про це свідчить той факт, що, по-перше, дана форма експертиз (тобто на договірних засадах) проводиться з ініціативи громадськості, а по-друге, висновки такої експертизи, як і висновки громадської екологічної експертизи, проведеної безпосередньо самими ж її суб'єктами, можуть виноситися на громадське обговорення із залученням зацікавленої громадськості;

3) проведення громадської експертизи комісією чи групою, створеною з представників громадськості, у складі державної експертизи (в літературі, зокрема, йдеться про так звані “громадсько-державні” екологічні експертизи [82, с.39]). Вони мають ряд переваг в організації, фінансуванні та забезпечують можливість конструктивної співпраці та реального впливу думки громадського експертного підрозділу на державну експертизу. Для проведення таких експертиз державними органами створюються відповідні структури (відділи соціальної експертизи, зв'язків з громадськістю тощо), які сприяють залученню громадськості і її роботі. При цьому, як зазначає В.І.Андрейцев, бажано уникати будь-якого примусу чи впливу державних органів на учасників цієї групи та їх роботу, навпаки, надавати можливість самостійної, творчої співпраці у дослідженні змісту експерттованих об'єктів, їх об'єктивного аналізу та при

складанні і формулюванні висновків експертизи [82, с.37]. Представники громадськості можуть завжди звернутися із заявою до особи, що призначає державну екологічну експертизу (якою є, як правило, начальник управління екології та природних ресурсів у тій чи іншій області), про включення своїх експертів до складу комісії [131, с.142].

Взагалі, в процесі реалізації громадської екологічної експертизи в будь-якій з цих форм доцільним є залучення широких кіл громадськості шляхом проведення громадського обговорення, а також остаточне “затвердження” висновків громадською організацією, що ініціювала громадську екологічну експертизу шляхом оформлення отриманих висновків, наприклад, протоколом засідання даної організації.

В літературі висловлюються пропозиції щодо необхідності розробки та прийняття положення про громадську екологічну експертизу [85, с.29] чи навіть Закону України “Про громадську екологічну експертизу” [85, с.30]. На нашу думку, основні, базові положення про громадську екологічну експертизу повинні бути включені до вже пропонованого закону про участь громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля. Процедурні аспекти повинні деталізуватись у відповідному положенні на рівні підзаконного нормативно-правового акта.

Особливою формою проведення громадської екологічної експертизи можна вважати так звану широку соціальну експертизу. На відміну від формальної і неформальної, в ході її проведення не складають письмових висновків, звернень і чітко не визначається коло її учасників. Проводиться широка соціальна експертиза у вигляді обговорення проектів через засоби масової інформації, а також шляхом збору підписів громадськості з аргументацією недоцільності реалізації проектів в конкретних районах, регіонах, країні і т. д. Дана експертиза ототожнюється із всенародним референдумом чи регіональним обговоренням проекту [171, с.34-35]. Вважаємо таке ототожнення недоцільним, оскільки референдум – окремий правовий інститут з притаманними йому особливостями організації та проведення і відрізняється від громадської екологічної експертизи, поряд з іншим, юридичною силою рішення, яке приймається на референдумі –

всеукраїнському чи місцевому. Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, на потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані чи змінені лише у порядку, передбаченому Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (ч.4 ст.1 вказаного Закону).

Науковцями ставиться питання про межі застосування громадської екологічної експертизи. Вважається, що окремі виступи громадськості з приводу неможливості будівництва еколого-небезпечного об’єкта чи розширення іншої господарської діяльності, що може впливати на стан навколишнього середовища та здоров’я людей, не можуть бути визнані як форми екологічної експертизи. Інша справа, коли відповідними органами буде офіційно опублікований законопроект, проект господарської діяльності, яка намічається, з пропозицією до населення взяти участь в обговоренні та оцінці його змісту чи показників екологічного обґрунтування [82, с.35].

Ми погоджуємося з такою позицією, разом з тим вважаємо за необхідне внести деякі уточнення. Якщо окремі виступи громадськості не можуть розцінюватися як форми громадської екологічної експертизи, то відповідно виступи у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій (окремо взяті) не можуть вважатися формами здійснення права громадян на екологічну експертизу. І тільки їх комплексне застосування з обов’язковим дотриманням усіх процедурних моментів, передбачених Законом України “Про екологічну експертизу”, може розглядатися як громадська екологічна експертиза, яка проводиться шляхом безпосередньої реалізації розглядуваного права та опосередкованого здійснення через поняття “участі” окремими громадянами, їх об’єднаннями чи спеціалізованими формуваннями, які ними створюються.

Еколого-експертному висновку громадської екологічної експертизи законодавством надано суто рекомендаційний характер, і, як відзначає Е.В.Позняк, вказівка на те, що висновки громадської екологічної експертизи “можуть враховуватися” органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, органами, що приймають рішення щодо подальшої реалізації

експертного об'єкта або експлуатують цей об'єкт, ставить під сумнів доцільність проведення цієї форми експертиз [170, с.41]. Більше того, в законодавстві не визначено порядок (механізм) надання висновку громадської екологічної експертизи обов'язкової юридичної сили, що в результаті, знову ж таки, може призвести до зниження соціального призначення інституту громадської екологічної експертизи, його вагомості, необхідності проведення взагалі. Тому з метою забезпечення дотримання принципу гласності екологічної експертизи, ліквідації елементів формалізму врахування громадської думки (особливо при проведенні державної екологічної експертизи із залученням представників громадськості) необхідно деталізувати в законодавстві процедуру надання обов'язкового значення висновкам громадської екологічної експертизи.

У ст.34 Закону України “ Про екологічну експертизу” чітко визначено умови і підстави проведення державної екологічної експертизи. Щодо громадської екологічної експертизи, то подібні положення у Законі відсутні. Очевидно, однією із підстав організації і проведення громадської екологічної експертизи є наявна або потенційна небезпека об'єктів екологічної експертизи для навколишнього середовища і прийняття на цій основі відповідного рішення суб'єктами громадської екологічної експертизи. Але цього ще недостатньо для виникнення юридичної можливості реалізувати суб'єктивне право на проведення громадської екологічної експертизи. Необхідним є дотримання певних умов проведення даного виду експертиз, серед яких – оголошення Заяви про проведення громадської екологічної експертизи (ст.41 Закону України “Про екологічну експертизу”). Заявочний характер громадської екологічної експертизи запроваджено з метою: 1) інформування населення та погодження дій з іншими об'єднаннями громадян. У разі подання заяв від кількох суб'єктів громадської екологічної експертизи по відношенню до одного об'єкта громадської екологічної експертизи доцільним є створення єдиної експертної комісії; 2) інформування відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої влади та державної експертизи про наміри організації та проведення громадської екологічної експертизи. Закон України “ Про екологічну експертизу” не конкретизує порядок

розгляду поданої Заяви та терміни подання відповіді заявникам. Це свідчить про суто заявочний характер громадської екологічної експертизи, а не дозвільний, як це встановлено, наприклад, Законом РФ “Про екологічну експертизу” [174]. В коментарі до вказаного Закону зазначається, що реєстрація заяви громадської організації (об’єднання) на проведення громадської екологічної експертизи або відсутність відмови в реєстрації протягом 7 днів створює юридичні підстави для початку роботи експертної комісії, наділення її встановленими законом правами на отримання інформації тощо та означає покладення обов’язків по проведенню експертизи, підготовці висновків та направленню їх спеціально уповноваженим державним органам у сфері охорони довкілля [175, с.114-115]. Ми не є прихильниками дозвільного порядку проведення громадської екологічної експертизи, оскільки на практиці це може призвести до деяких ускладнень щодо реальної можливості організації та проведення громадської екологічної експертизи, зумовлених такою юридичною формальністю, як отримання дозволу від відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування, що в результаті може призвести до втрати окремих сутнісних характеристик громадської екологічної експертизи як виду, серед яких особливо важливими є незалежність та ініціативність.

Закон України “Про екологічну експертизу” не передбачає часу проведення громадської екологічної експертизи (по відношенню до державної екологічної експертизи). У ст.16 цього Закону зазначається лише, що громадська екологічна експертиза може здійснюватись одночасно з державною екологічною експертизою. Це відбувається зокрема тоді, коли експертиза проводиться комісією чи групою (окремим громадянином), створеною з представників громадськості в складі державної екологічної експертизи або коли громадська екологічна експертиза проводиться одночасно з державною екологічною експертизою, але відособлено від останньої.

Можливий, звичайно, й інший варіант організації та проведення громадської екологічної експертизи – після державної екологічної експертизи. Але, як відзначає Н.Р.Кобецька, враховуючи те, що висновки громадської екологічної

експертизи носять рекомендаційний характер і можуть враховуватися при проведенні державної експертизи, найбільш ефективним є її проведення до чи одночасно з державною [58, с.139]. Факт організації та проведення громадської екологічної експертизи після державної, очевидно, свідчатиме про незгоду суб'єктів громадської екологічної експертизи з висновком державної екологічної експертизи певного об'єкта або ж про те, що громадськість не була своєчасно інформована про підготовку державної екологічної експертизи. Для уникнення такої ситуації, як зазначається в коментарі до Федерального закону “Про екологічну експертизу” [175, с.112], громадські організації, які мають намір спеціалізуватися на проведенні громадських експертиз, очевидно, повинні мати своїх платних “агентів” серед працівників спеціально уповноважених державних органів у сфері екологічної експертизи, щоб вони своєчасно повідомляли про організацію державних експертиз. Крім того, в інтересах оперативності проведення громадської експертизи відповідні громадські організації повинні мати в наявності резерв вчених – представників громадськості, котрих можна було би в короткі терміни мобілізувати на проведення громадської екологічної експертизи. На нашу ж думку, у випадку незгоди з результатами державної екологічної експертизи, несвоєчасного інформування чи інших порушень вимог законодавства про проведення державної екологічної експертизи доцільніше оскаржити висновки державної екологічної експертизи чи рішення, прийняті на їх підставі в порядку, передбаченому статтями 44 і 46 Закону України “Про екологічну експертизу”. Зі змісту цих статей випливає, що оскаржувати результати державної екологічної експертизи можуть тільки заінтересовані юридичні особи. Слід погодитися з думкою О.Я.Лазора про те, що таке визначення кола суб'єктів оскарження обмежує права громадян, вступає у протиріччя із загальними нормами права [169, с.109]. Тому необхідно внести відповідні зміни та доповнення до Закону України “Про екологічну експертизу”, які би ліквідували подібні непорозуміння, пов'язані з реалізацією громадської екологічної експертизи.

Важливим і певною мірою проблематичним є питання про фінансування заходів щодо організації та проведення громадської екологічної експертизи. Фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ і організацій (ст.49 Закону України “Про екологічну експертизу”). Ми поділяємо думку Е.В.Позняк про те, що навряд чи можливо створити фінансову базу для здійснення незалежної еколого-експертної діяльності на основі членських внесків та окремих актів благодійності. Необхідно було б у законодавчому порядку регламентувати питання про фінансову підтримку громадських організацій з виділенням цільових коштів для здійснення громадської екологічної експертизи найважливіших об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.95 № 554 [170, с.41], а також видів діяльності, передбачених у Додатку I Орхуської конвенції.

Стаття 49 Закону України “Про екологічну експертизу” не обмежує фінансування громадської екологічної експертизи за рахунок міжнародних екологічних фондів, а також за рахунок іноземних юридичних осіб та громадян. Оскільки міжнародні організації екологічного спрямування здійснюють вагомому фінансову підтримку природоохоронних заходів, в тому числі у сфері громадської екологічної експертизи, тому й не було би зайвим доповнення ст.49 Закону України “Про екологічну експертизу” ще і цим джерелом фінансування.

За умови, якщо громадськість або ж ті її інституції, що здійснюють громадську екологічну експертизу не мають достатніх ресурсів для її проведення, процедура державної екологічної експертизи втрачає свою прозорість, тим самим спричиняючи виникнення безвихідних ситуацій, екологічних конфліктів тощо [169, с.111]. Проведення громадської екологічної експертизи у складі державної екологічної експертизи, про що говорилося вище, не потребує залучення додаткових коштів, адже, проведення державної екологічної експертизи фінансується замовником проекту.

3.2.5. Інші форми участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень

Існує багато можливостей для громадськості брати участь у вирішенні проблем місцевого значення, в тому числі у сфері охорони довкілля. В деяких випадках жителі окремого територіального утворення (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу тощо) можуть вирішити свої проблеми самостійно, на місці, у рамках своїх власних можливостей та ресурсів, без зайвого залучення до вирішення цих питань органів влади.

Однією з форм вирішення місцевих екологічних проблем є загальні збори громадян за місцем проживання.

Організаційно-правовий механізм підготовки і проведення загальних зборів громадян регулюється Законом України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.8) і Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17 грудня 1993 року (далі Положення) [176].

В названих законодавчих актах не міститься нормативного визначення поняття "загальні збори громадян за місцем проживання". Більше того, в законодавстві вживається різна термінологія. Так, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" використовує термін "загальні збори громадян за місцем проживання", тоді як Закон України "Про органи самоорганізації населення" (ст.8) оперує вже іншим терміном – "збори (конференція) жителів за місцем проживання". На думку авторів посібника "Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування", подібна термінологічна плутанина пов'язана з більш загальною проблемою, що потребує вирішення – проблемою чіткого визначення територіальної громади. Мова йде про те, які жителі села, селища, міста становлять територіальну громаду – всі фізичні особи, зареєстровані в селі, селищі, місті, чи лише громадяни України?

Конституція України (ст.140) виходить з того, що членство в територіальній громаді не може пов'язуватися з належністю особи до громадянства України. Таким чином, іноземці та особи без громадянства також визнаються членами

територіальної громади та беруть участь у вирішенні питань місцевого значення на загальних зборах (конференції). В той же час, правомочності іноземців та осіб без громадянства загалом є значно вужчими, ніж у громадян України. Проте, в законодавстві немає чітко визначеного кола питань місцевого значення, у вирішенні яких можуть (не можуть) брати участь іноземці та особи без громадянства, використовуючи таку форму, як збори (конференція). Це дає підстави вважати, що стосовно участі у зборах (конференціях) правомочності громадян України та іноземців (осіб без громадянства) – членів територіальної громади – фактично однакові [136, с.208-209]. Крім того, в ч.1 ст.2 Положення зазначено: “У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території”, тобто вимога щодо громадянства України учасників зборів не ставиться.

В.В.Кравченко обґрунтовує важливу соціальну роль загальних зборів (конференцій), стверджуючи, що вони сприяють прозорості місцевої влади, виконують важливі функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та їх посадових осіб [136, с.208].

Як відзначається в літературі, в умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії та з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізм реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затвердженим рішенням ради. На жаль, поки що більшість українських міст не має місцевих Положень про збори, так само як і міських статутів [177, с.34-35]. Такий стан справ пояснюється, можливо, тим, що у ст.19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може приймати статут територіальної громади села, селища, міста (але не

повинен). Щодо обов'язковості затвердження Положення про загальні збори взагалі нічого не сказано.

Найоптимальніший варіант – розробити таку структуру статуту територіальної громади міста, села чи селища, в якій би окремим розділом передбачались конкретні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та правові механізми реалізації наданих їм можливостей. У Статуті необхідно визначити: 1) ініціаторів проведення зборів; 2) порядок легалізації ініціативи; 3) порядок документування засідання зборів; 4) порядок прийняття рішення, строки його подання органам місцевого самоврядування; 5) правові наслідки прийнятих рішень, строки та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування (рішення зборів проводяться в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації населення (ч. 1 ст. 13 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні); 6) відповідальних за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку тощо.

В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” з приводу ініціювання зборів не сказано нічого. Виходячи з Положення від 17 грудня 1993 року навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами. Ця форма місцевої демократії повинна бути доступною навіть для невеликої групи громадян, які відповідають вимогам ст.2 Положення та яких об'єднують спільні інтереси.

Не менш важливим є питання про порядок легалізації ініціативи проведення зборів і термін, що встановлюється від часу ініціювання проведення зборів до розгляду питань, які виносяться на обговорення. Якщо збори скликаються за пропозицією громадян, доцільно обрати ініціативну групу і для легалізації такої ініціативи звернутися із заявою до відповідної місцевої ради про наміри скликання зборів та переліком питань для розгляду. З такою заявою варто

звертатися не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання і місця проведення зборів.

Відповідно до ст.6 Положення збори наділяються відповідними повноваженнями, серед яких – обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприяння радам, державним органам у проведенні робіт по ліквідації наслідків аварій; заслуховування інформацій виконавчих органів місцевих рад про екологічно небезпечні аварії та ситуації і стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються з метою його поліпшення. Перелік питань, які можуть виноситися для обговорення на зборах не є вичерпним. Повноваження зборів можуть бути ширшими в залежності від волі ради, що ухвалює Положення чи затверджує статут відповідної територіальної громади.

З розглянутих питань збори приймають рішення, які повинні враховуватись органами місцевого самоврядування в їх діяльності та які проводяться в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення, що є надзвичайно важливим аргументом на користь такого механізму.

Взагалі, практика проведення зборів за місцем проживання в Україні не надто багата, проте є непоодинокі приклади застосування цього правового механізму, в результаті чого ухвалювалися конкретні рішення щодо самообкладення податком для вирішення місцевих проблем [177, с.38].

До речі, Статут територіальної громади міста Івано-Франківська, надає можливість громадянам при проведенні загальних зборів за місцем проживання приймати рішення про внески та добровільні пожертви на громадські потреби учасників внутрішньоміської громади. Ці кошти можуть спрямовуватися на здійснення таких заходів, як озеленення вулиць, площ, парків, вивіз сміття тощо.

Серед інститутів безпосередньої демократії неабиякий інтерес становлять органи самоорганізації населення, діяльність яких ґрунтується на широкій участі громадян та їх об'єднань у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку окремих територій.

Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети (п.2 ст.1 Закону України “Про органи самоорганізації населення”).

Серед власних повноважень органу самоорганізації населення в сфері охорони довкілля – організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення, ліквідації наслідків стихійного лиха. З цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення (п.4, 5 ст.14 Закону). Це далеко неповний перелік питань, які вправі вирішувати орган самоорганізації населення. Деталізувати їх, знову ж таки, доцільно у відповідному Положенні про органи самоорганізації населення чи в Статуті територіальної громади..

Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру (п.1 ст.20 Закону України “Про органи самоорганізації населення”). Закон не містить роз’яснень щодо суті та юридичної сили таких рішень. Уявляється, що під рішеннями організаційно-розпорядчого характеру слід розуміти рішення, прийняті з метою організації і здійснення конкретних заходів (в межах компетенції) по соціально-економічному і культурному розвитку відповідних територій (виходячи з аналізу положень Закону).

Рішення розглянутих нами органів не повинні суперечити законодавству. Акти, прийняті у межах їх повноважень, повинні бути обов’язковими до виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами на конкретних територіях. Водночас, органи самоорганізації населення несуть юридичну відповідальність за законність своїх рішень та діяльності. Шкода, заподіяна ними в результаті неправомірних дій (бездіяльності), відшкодовується підприємствам, установам, організаціям, громадянам у повному обсязі [179, с.19]. Вважаємо, що вищевикладені положення доцільно передбачити в законодавстві.

Відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування спеціальною формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад є місцеві ініціативи.

Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи передбачено у ст.9 Закону України “Про місцеве самоврядування”, яка закріплює можливість членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Виходячи з п.2 ст.9 вказаного Закону, місцева рада, ухвалюючи місцевий нормативний акт, самостійно встановлює правила, що регулюють питання порядку внесення і розгляду місцевих ініціатив, а також порядку оприлюднення рішень, прийнятих в результаті їх розгляду. Тобто, місцева рада, ухвалюючи відповідний нормативний акт, повинна:

- детально регламентувати всі етапи процесу реалізації права місцевої ініціативи;
- визначити суб'єктів (ініціаторів) процесу;
- встановити послідовність процедури місцевої ініціативи (від внесення конкретного питання на розгляд сесії відповідної ради до безпосередньої участі членів ініціативної групи у засіданні ради та оприлюднення прийнятого рішення).

Окремі з форм участі на сьогодні є особливо актуальними. Йдеться про право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ч.1 ст.39 Конституції України). О.О.Чуб вважає інститут мирних зборів єдиною можливістю громадян виявити своє ставлення до державної політики [133, с.12].

Порядок організації і проведення вказаних заходів регулюється, крім зазначеної норми Конституції України, на рівні Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року “Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР” [180] у частині, що не суперечить Конституції та законам нашої держави. Однак, таке становище не тільки не відповідає нинішньому стану правовідносин у нашому суспільстві, а й

суперечить змісту Конституції, яка не передбачає використання на території нашої держави законів інших чи неіснуючих держав [181, с.48]. Метою проведення таких заходів, очевидно, є висловлення учасниками протесту незадоволення тими чи іншими діями (рішеннями) відповідних органів влади. Законодавство досить детально регулює порядок повідомлення про проведення певних заходів (крім того, в рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України дається офіційне тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій) [182], але останні можуть залишитися звичайною формальністю, так як вимоги учасників відповідної акції не є обов'язковими для тих, кому адресуються.

Для чіткого розуміння різниці між видами масових заходів наводимо їх вичерпний перелік та визначення, закріплені в п.4 Розділу XV Наказу Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України” [183]:

- 1) Збори – це спільна, спеціально організована присутність невеликої кількості громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних культурних та інших проблем.
- 2) Мітинг – масові збори з приводу злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, в парках. Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, письмові, друковані).
- 3) Демонстрація – масове зібрання громадян з метою висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі протесту або незгоди будь із чим. (Цей захід може проявлятися також у діях однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого ставлення до будь-якої події чи посадової особи тощо).
- 4) Вуличний похід – проводиться з тією ж метою, що й демонстрація, мітинг, однак вирізняється меншою динамікою, відсутністю демонстраційно-мітингової атрибутики.

5) Пікетування – форма демонстрації, у ході якої представники збираються в певному місці, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств, з метою висловлення протесту, а також для забезпечення охорони місця проведення страйку або демонстрації.

У 1997 році неурядова організація “Грінпіс-Україна” домоглася відміни рішення Київської міської адміністрації про вирубку зелених насаджень у центральній частині міста: на вулицях Басейній та Льва Толстого, на Володимирській гірці. Цього вдалося досягти за рахунок застосування такої форми участі громадськості як пікетування. Однак, організація цим не обмежилась, одразу ж вступила в діалог із виконавцями вирубки. Із розмов з'ясувалось, що рішення про вирубку дерев документально не засвідчене: немає дозволів від “Зеленбуду”, “Київміськбуду”. Члени “Грінпіс-Україна”, використавши факт незаконної вирубки, добилися оперативного втручання депутатів міськради та органів прокуратури, завдяки чому проведення робіт було зупинено.

Тепер вулиця Басейна в м. Києві є наочним прикладом впливу громадськості на прийняття рішень: на частині вулиці немає зелених насаджень – це результат діяльності влади, а на більшій частині вулиці збереглася алея зі старими липами та каштанами – це результат втручання громадськості, можна сказати, - пам'ятник її активності [98, с.25-26].

Важливим способом забезпечення законності та дисципліни як у державному управлінні, так і в інших сферах суспільного життя є звернення громадян. Так, наприклад, розпорядженням Калуської міської ради від 21 липня 2005 року № 175-р призупинено роботи щодо будівництва автостоянки на вул. Хіміків та вул. Коновальця до досягнення компромісу між мешканцями та підприємцем. Підстава даного розпорядження – колективне звернення мешканців з вимогою негайного призупинення будівництва до проведення громадських слухань з даного питання, оскільки при наданні дозволу на будівництво автостоянки думка громадськості не вивчалася.

Право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів передбачено ст. 40 Конституції України. Законодавство надає можливість кожному звертатися за захистом своїх прав і до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена) (ст.55 Основного Закону, Закон України від 15 січня 1998 року “Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [184]).

Питання практичної реалізації права на звернення регулюються Законом України від 2 жовтня 1996 року “Про звернення громадян” [185], при чому перелік суб’єктів, яким може адресуватися звернення, дещо ширший, ніж у Конституції України. Вказаний Закон передбачає можливість звернення також до об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст.3 Закону). Різновидом звернення є інформаційний запит, під яким розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами (ст.32 Закону України від 2 жовтня 1992 року “Про інформацію”[186]). Одним із способів отримання екологічної інформації є саме звернення з інформаційним запитом в порядку, детально визначеному, крім вищеназваних законів, Положенням про порядок надання екологічної інформації, хоча між ними існують певні розбіжності. Так, наприклад Закон України “Про звернення громадян” встановлює максимальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не більше сорока п’яти днів (ст.20). В Законі України “Про інформацію” зазначено, що задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом (ст.33), однак допускається відстрочка задоволення запиту (ст.34), але без вказівки граничного терміну, у який при цьому буде задоволено запит. Положенням про порядок надання екологічної інформації допускається продовження терміну надання екологічної інформації, що запитується, до двох місяців після подання запиту (п.3.5). Все це підтверджує необхідність узгодження

відповідних нормативно-правових актів на предмет встановлення єдиних правил щодо визначення строків розгляду і вирішення звернень громадян певного виду.

Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне) (ч.4 ст.5 Закону України “Про звернення громадян”). В.П.Тарануха обґрунтовує доцільність виділення в межах заявного типу петиції, яку визначає як письмове колективне (громадське) звернення, що подається до органів державної влади і місцевого самоврядування з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави і суспільства [187, с.14]. Разом з тим, О.О.Чуб стверджує, що реалізація права громадян на звернення передбачає прояв особистої зацікавленості громадян при вирішенні питань державницького характеру. У деяких конституціях європейських держав встановлено, що з колективними петиціями можуть звертатися тільки “законно створені організації” або їх “установчі органи” (Австрія, Бельгія, Румунія). Законодавство України не висуває такої вимоги, тому невизначеною залишається процедура складання і підписання колективних письмових звернень. Для того, щоб забезпечити її результативність, автор пропонує на законодавчому рівні закріпити вимоги до колективного звернення [133, с.12]. У законодавстві доцільно було би також врегулювати порядок розгляду звернень юридичних осіб (в тому числі громадських природоохоронних об’єднань), чіткіше визначити зміст прав громадян під час розгляду їх звернень (в тому числі колективних), форми, межі та процедури їх реалізації. Більше того, Закон України “Про звернення громадян” передбачає права громадян при розгляді лише заяви чи скарги, права громадян щодо розгляду поданих пропозицій не визначені взагалі.

На сучасному етапі суспільного розвитку функціонує нова незалежна правозахисна інституція, зокрема, Уповноваженого з прав людини.

Зробимо кілька зауважень щодо практичних аспектів функціонування інституту омбудсмена в Україні. Основне призначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст.101

Конституції України). Для цього Уповноважений наділений значним обсягом прав.

Сфера компетенції українського омбудсмена є досить широкою. Вона поширюється на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також на суди (що стосується процедурних питань, таких як порушення термінів розгляду справ у судах, недотримання процесуальних норм). Однак, як свідчить практика юристів-екологів, неодноразові звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не мали бажаного ефекту, оскільки вони отримували відповіді на зразок: “...це питання не входить до компетенції Уповноваженого...” чи взагалі не отримували відповіді. Результати розгляду звернень екологічного характеру, з якими громадяни зверталися до омбудсмена, важко назвати ефективними [188, с.31]. Одним із шляхів вдосконалення діяльності даної правозахисної інституції могло би стати запровадження її не тільки на загальнодержавному рівні, але й на рівні регіону чи міста. Ми погоджуємося із позицією В.В.Таранухи про те, що трансформація нині діючих форм організації розгляду звернень громадян на місцевому рівні у діяльність незалежної від органів місцевої влади служби регіонального уповноваженого з прав людини сприяла б ефективності захисту прав і свобод людини і громадянина [187, с.16-17]. Крім того, необхідно в Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” закріпити прямий обов’язок Уповноваженого щодо надання обґрунтованої кваліфікованої відповіді заявнику за результатами розгляду поданого звернення.

РОЗДІЛ IV

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ ОКРЕМИХ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧИМИХ РІШЕНЬ

4.1. Поняття та система екологічно значимих рішень

Функція прийняття рішень безпосередньо пов'язана з цілеспрямованою діяльністю людини. Прийняття рішень є центральним елементом адміністративної діяльності, по відношенню до якого всі інші можуть розглядатись як допоміжні. Під прийняттям рішень в широкому значенні розуміють особливий вид людської діяльності, спрямований на вибір кращої з наявних альтернатив [189, с.11]. Прийняття рішень – це функція кожної людини в щоденному житті та функція керівника будь-якого рівня в процесі управління. Приймаючи рішення в політичній, економічній, культурній та інших сферах діяльності слід пам'ятати про те, що наслідки цих рішень зачіпають інтереси і впливають на життя великих колективів, на суспільство в цілому. Тому помилки в прийнятті рішень, особливо у сфері охорони довкілля, можуть призвести до великих моральних, матеріальних і навіть людських втрат. У зв'язку з цим закономірною є вимога підвищення ефективності таких рішень на основі науково-обґрунтованого підходу до їх формування.

В літературі стверджується, що прийняття рішень – decision-making – це професія, технологія, на це довго люди вчаться, і далеко не кожний може брати участь в цьому процесі, навіть якщо дуже цього бажає. Можна створити ілюзію, що ви приймаєте участь у прийнятті рішень, для цього є багато механізмів, але це механізми маніпулювання і не більше того [190, с.32]. На противагу вищезазначеному, О.Петрова зазначила: “Насправді це великий міф і дуже зручно говорити чи вважати, що народ неосвічений, не здатний розуміти, як складно приймаються рішення і яка є, власне, таємниця здійснення влади... Інтерес громадянського суспільства полягає в тому, аби опонувати і шукати варіанти, як зірвати цю завісу таємничості” [190, с.45].

Рішення, що приймаються в сфері екологічних відносин, спрямовані на вирішення екологічних проблем, можемо означити терміном “екологічно значимі рішення”. Певна категорія таких рішень має превентивний (запобіжний) характер, тобто пов’язана з недопущенням негативного впливу на довкілля (наприклад, висновки держаної екологічної експертизи щодо будівництва об’єкту, який може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, референдум про заборону розміщення в певному населеному пункті автозаправної станції). Вагома частка екологічно значимих рішень спрямована на забезпечення раціонального природокористування (ліцензування діяльності щодо користування надрами). Важливе значення в забезпеченні сталого, збалансованого соціально-економічного розвитку суспільства мають загальнообов’язкові юридичні акти, застосування яких може впливати на довкілля (закони).

Тільки порівняно невелика частка різноманітних управлінських рішень безпосередньо пов’язана з вирішенням найважливіших проблем держави і приймається вищими та центральними органами державної влади (хоча мова йтиме не тільки про них). Враховуючи важливість та значимість таких рішень за наслідками для суспільства, доцільно виділити їх в окремий клас державно – управлінських, які є елементами державно-управлінських відносин, оформляються у вигляді програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів), нормативно-правових актів (конституція, закони, підзаконні нормативні акти) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, інструкцій тощо) [191, с.363; 192, с. 77-78].

В системі державного управління приймаються не лише державно-управлінські рішення, які спрямовані на вирішення проблем державного рівня і приймаються вищими та центральними органами державної влади, а й рішення, які за масштабами і наслідками не належать до державно-управлінських. Йдеться про управлінські рішення, що приймаються місцевими органами виконавчої влади.

На сьогодні з питань теорії і практики управлінських рішень опубліковано достатню кількість наукових робіт. Проаналізувавши окремі з них, можемо

визначити управлінське рішення в широкому розуміння, як засіб реалізації функцій управління, а в більш вузькому – вибір альтернативи, орієнтованої на ціль та обґрунтування способів її досягнення [119, с. 17, 33; 193, с. 85; 194, с. 201-202; 195, с.42-44]. Управлінське рішення розглядається також як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний) [196, с.43]. Відповідно, управлінські рішення (акти управління, як юридична форма, “оболонка” управлінських рішень) поділяють на нормативні та індивідуальні. Нормативними актами управління вважаються акти, які встановлюють загальні правила поведінки – норми. Під індивідуальними актами розуміють акти органів управління, які з моменту їх видання породжують, змінюють чи припиняють правові відносини між чітко визначеними суб’єктами права [197, с.33].

Окрему категорію екологічно значимих рішень складають правові акти органів місцевого самоврядування, що регулюють екологічні відносини, якими є, в основному, рішення, що приймаються відповідними місцевими радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами в межах їх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Екологічно значимими будуть також рішення, прийняті з питань, що становили предмет референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання чи засідання органу самоорганізації населення. Такі рішення належать до актів прямого народовладдя, якими визнаються юридичні акти, що ґрунтуються на безпосередній участі населення у вирішенні певних питань державного і суспільного життя, на прямому волевиявленні при виробленні, прийнятті владних настанов, а також участі у їх реалізації і здійсненні контролю [198, с.31-32].

До екологічно значимих рішень можна також віднести рішення (ухвали) суду. Оскільки порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку (ч.3 ст.11. Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”), то рішення суду в таких справах є екологічно значимими. Навіть коли виникає ситуація, не пов’язана безпосередньо з самим правом громадськості

на участь у прийнятті екологічно значимого рішення, за громадянами зберігається право на звернення до суду за захистом порушених екологічних прав. Наприклад, громадяни можуть оскаржити в суді рішення обласної державної адміністрації про переведення лісів з першої групи до другої, внаслідок чого було порушено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Рішення в такій справі буде мати (умовно) екологічно значимий характер.

Російський вчений М.М.Брінчук до системи екологічно значимих рішень включає господарські, управлінські та інші рішення, реалізація яких пов'язана із впливом на довкілля. До господарських рішень можна віднести на думку вченого, наприклад, рішення про будівництво швидкісної залізничної магістралі, про перепрофілювання Байкальського целюлозно-паперового комбінату. Прикладом управлінського рішення є рішення уповноваженого державного органу про видачу ліцензії на заготівлю деревини, добування нафти, газу. "Інші рішення" різноманітні. Наприклад, проект федерального закону "Про знищення хімічної зброї" і ін. [175, с.8].

Виходячи з положень Орхуської конвенції до екологічно значимих рішень належать:

- рішення щодо конкретних видів діяльності, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей (ст.6);
- рішення у вигляді планових та програмних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст.7);
- нормативні акти органів виконавчої влади і загальнообов'язкові юридичні акти, практичне застосування яких може істотно впливати на навколишнє середовище (ст.8).

Види рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість передбачено в п.1.4. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля. До них належать:

- розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів;

- підготовка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів;
- здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище небезпечних об'єктів та видів діяльності;
- видача відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням;
- витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

На нашу думку, даний перелік мітить систему заходів природоохоронного характеру, а не види рішень, до обговорення яких залучається громадськість.

Таким чином, формально визначеного переліку еколого значимих рішень не існує. Тому, з урахуванням викладеного вище та запропонованої авторами посібника “Доступ до правосуддя з питань довкілля” системи таких рішень, яка базується на аналізі законодавства і практики [131, с.128], вважаємо, що до екологічно значимих рішень можна віднести:

- закони, постанови Верховної Ради України (у тому числі планові та програмні документи), що регулюють екологічні відносини;
- акти Президента України з питань охорони навколишнього природного середовища;
- акти прямого народовладдя з питань охорони довкілля (рішення референдуму, акти органів самоорганізації населення, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання);
- управлінські рішення:
 - а) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших органів виконавчої влади, що регулюють екологічні відносини (постанови, інструкції, розпорядження тощо);
 - б) акти індивідуального характеру органів державного управління, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи

обов'язки окремих суб'єктів в екологічній сфері. Наприклад, висновки державної екологічної експертизи щодо певного проекту; рішення про призупинення діяльності підприємства;

- акти органів місцевого самоврядування, що регулюють екологічні відносини (нормативного та індивідуального характеру). Наприклад, рішення міської ради про затвердження Положення про благоустрій міста; рішення про надання земельної ділянки у користування підприємству;
- господарські рішення підприємств, установ, організацій різних форм власності, реалізація яких пов'язана з впливом на довкілля;
- рішення (ухвали) суду при вирішенні спорів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Чи не найважливішим критерієм обґрунтованості рішень у сфері охорони довкілля є врахування при їх прийнятті громадських екологічних інтересів, в тому числі інтересів майбутніх поколінь.

Процес прийняття екологічно значимих рішень повинен базуватися на певних принципах, тобто тих основоположних засадах, які покликані гарантувати безпеку середовища для життя і здоров'я людей. Тим більше, що Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я... найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Серед основних принципів процесу прийняття рішень, реалізація яких впливає (може вплинути) на стан навколишнього природного середовища, є принципи гласності та демократизму (п. "ж" ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Принцип гласності по-різному трактується в літературі. Так, І.Ібрагімова "гласність" називає феноменом часів перебудови. І хоча на Заході немає аналогів цього поняття, – пише науковець, - "гласність" фігурує як спеціальний окремий термін, його можна вважати корелятом понять "відкритість" та "прозорість", перехідною фазою до відкритості та прозорості. Адже в реальності концепт гласності як прямий наслідок "нового мислення", декларації нових відносин між суспільством та державою, полягав у привнесенні певних елементів публічності в політичне життя, дискусійності та критики. Гласність полягала в оприлюдненні

прихованої інформації як про життя країни, так і про світ. Руйнування інформаційних кордонів стало визначальним фактором подальших політичних перетворень [199, с.40]. Дійсно, на сьогодні категорія “гласності” не може тлумачитися в такому значенні, як це було би допустимо в період запровадження даної категорії в науковий обіг, і в цьому сенсі позиція І.Ібрагімової є виправданою (до речі, як уже згадувалось, першими елементарними виявами гласності в сфері еколого-суспільних відносин стали офіційні повідомлення про факт Чорнобильської катастрофи та її наслідки). Однак з огляду на динамізм інформаційних відносин, як і суспільних відносин у будь-якій сфері, на розвиток і вдосконалення процесів інформатизації країни (формування національних інформаційних ресурсів, їх поширення, споживання, збереження, створення надійної системи національної інформаційної безпеки тощо [200, с.16]), принцип гласності набуває нового забарвлення, виступаючи інтегруючою категорією тих основних елементів (прозорості, що вказує на принципову наявність адекватної інформації про те, що відбувається; відкритості, що означає не тільки наявність інформації, принципову можливість доступу, а й передбачає забезпеченість різноманітності джерел інформації), які в сукупності сприяють переходу країни в іншу, дійсно нову формацію – до інформаційного суспільства. За визначенням, це суспільство, в якому визнана соціальна цінність інформації, обробка та використання якої стає головним видом діяльності [199, с. 36].

С.А.Боголюбов називає гласність важливим засобом контролю, а оскільки будь-який кваліфікований контроль можливий тільки при наявності повної інформації про підконтрольну діяльність, то гласність, в свою чергу, також потребує контролю, правового стимулювання, щоб із загального конституційного принципу стати дієвим інструментом природоохоронної діяльності держави, гарантом відповідального ставлення до справи. Правовий механізм забезпечення, розширення гласності повинен стати безвідмовно діючою системою, не мати прогалин, включати більш детальний перелік підстав, форм і строків проведення заходів, спрямованих на реалізацію принципу гласності, а також посадових осіб і

державних органів, відповідальних за їх своєчасне і неформальне проведення [145, с.88].

На нашу думку, гласність – це, перш за все, відкритість у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Це право вільного, безперешкодного доступу до будь-якої несекретної інформації (документації, відомостей, матеріалів), пов'язаної з діяльністю вищевказаних інституцій. Слід пам'ятати, що кожна інституція, як і кожен організм, виявляє інстинкт самозбереження. Таким “захисним інстинктом” для бюрократії є секретність, яка дає можливість покрити ореолом екстраординарності і надважливості свого існування звичайний непрофесіоналізм або й взагалі непотрібність. Треба максимально детально закріпити у чинному законодавстві весь механізм інформаційних стосунків між владою і суспільством, що спонукало би перейти від примітивних форм “publicity” до загальноприйнятих у цивілізованому суспільстві відносин – так званих “public relations”. При цьому на перший план виходить необхідність перенесення “центру ваги” у цих відносинах з ініціативи окремої людини на ініціативу органів влади [201, с.24].

Всі екологічні права взаємообумовлені і впливають на реалізацію один одного [91, с.47]. В науковій літературі йдеться про прямий зв'язок права на безпечне навколишнє природне середовище і права на одержання екологічної інформації [58, с.23-24]. Законодавче закріплення права на безпечне довкілля передбачає необхідність інформування громадськості про стан забезпечення цього права. Крім цього, беручи участь в заходах з охорони довкілля для громадськості вкрай необхідною є підтримка з боку відповідних органів, які зобов'язані будувати свою роботу саме на основі принципу гласності, тобто влада повинна постійно інформувати громадськість про здійснені та перспективні кроки в тій чи іншій сфері - в даному випадку в сфері охорони навколишнього природного середовища. Разом з тим, не потрібно ототожнювати поняття “гласність” та “інформування”. Це не одне і те ж, хоча між ними і багато спільного. На відміну гласності інформування – це лише ті відомості, які передають засоби масової інформації, або ті, які сам орган відповідно до діючих

положеннями (наприклад, ст.10 Закону України “Про інформацію”) чи на власний розсуд інформує про свою діяльність. Зрозуміло, що інформувати абсолютно про все, чим займається орган управління просто-напросто неможливо, і навряд чи потрібно, оскільки кожному надано право знайомитися з будь-якими несекретними відомостями [202, с. 25-26]. Більше того, Конституцією України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ч.2 ст.50). В найбільш широкому розумінні принцип гласності – це поєднання двох аспектів: систематичного інформування населення з боку влади про свою діяльність і прийняті рішення та оперативного реагування на зауваження та пропозиції громадян та юридичних осіб.

Т.М.Слінько у своєму дисертаційному дослідженні на тему “Правове забезпечення екологічної гласності” обґрунтовує існування як самостійного еколого-соціального явища екологічної гласності, яка є повною, відкритою й вірогідною інформованістю населення й органів управління у встановленому порядку про стан оточуючого природного середовища, про використання природних об’єктів, їх відтворення й охорону, про захворюваність населення, викликану забрудненням природного середовища, про інші екологічні чинники, а також про заходи, спрямовані на усунення негативних екологічних наслідків [203, с.6].

Демократизація процесу прийняття державними органами екологічно значимих рішень передбачає активне залучення до цього процесу громадських організацій, широких верств населення. Важливо у в’язку з цим говорити про конкретні механізми забезпечення дієвості принципу демократизму. Хоча законодавство надає громадськості певні можливості при прийнятті таких рішень, однак відсутні чіткі гарантії врахування громадської думки при виробленні остаточного варіанту рішення. Важливо визначити юридичний зміст громадської участі. Недостатньо лише формального закріплення атрибутів демократії. В законодавстві доцільно закріпити положення про те, що екологічно значимі

рішення, прийняті без врахування думки представників громадськості чи всупереч їй, можуть бути оскаржені до суду як незаконні. Мова йде насамперед про рішення щодо розміщення екологічно небезпечних об'єктів (об'єктів підвищеної екологічної небезпеки), при обговоренні (виробленні) яких участь громадськості є вкрай необхідною. Щоправда, в умовах економічної кризи, на тлі численних труднощів значна частина населення залишається байдужою до стану довкілля. Бажання та вміння брати участь у вирішенні екологічних питань залежить, перш за все, від рівня екологічної свідомості населення. Належне тут слід віддати екологічній освіті та вихованню. Василь Костицький першочерговою причиною тієї екологічної ситуації, яку ми маємо нині в Україні, називає екологічний та еколого-правовий нігілізм, ігнорування вимог екологічної безпеки у господарській діяльності. Екологічну освіту вчений бачить безперервною: починаючи з дитсадка і до одержання диплому. “Підвищуєш кваліфікацію, змінюєш посаду, захищаєш дисертацію – здавай “екологічний мінімум”, - пише В.Костицький [204, с. 36].

Якщо екологічна освіта людини визначається сукупністю її знань про особливості взаємодії суспільства з природою, то екологічне виховання має набагато складніший зміст, оскільки крім екологічних знань, включає в себе широкий спектр найрізноманітніших людських якостей і характеристик, певний світогляд і світосприйняття, моральні, правові, екологічні, соціальні принципи та норми. Тому екологічне виховання немислиме у відриві від естетичної, моральної, правової освіти. Екологічне виховання передбачає формування таких гуманістичних якостей особистості, які, ставши її внутрішнім надбанням, функціонують у практиці повсякденного життя як внутрішній регулятор і контролер поведінки людини [205, с. 92-93].

Безумовно, що громадськість не завжди може бути об'єктивною і компетентною в тих чи інших питаннях. Думка щодо реалізації певного проекту може базуватися на емоційних моментах. Крім того, громадська думка може бути використана як об'єкт політичних спекуляцій і навіть маніпуляцій конкуруючих комерційних структур, як засіб для вирішення власних проблем. Громадськість не

завжди здатна компетентно вирішувати питання про технічні аспекти конкретного об'єкта. І, напевно, все-таки питання не про кожне будівництво, не про кожен споруду повинні виноситися на обговорення громадськості, вважає М.І.Васильєва. Очевидно, є необхідність у конкретизації нерегульованих способів громадської участі, таких, наприклад, як "врахування громадської думки." Потрібно уточнити, як саме повинна бути формалізована ця думка, яким чином її враховувати і наскільки вона може впливати на суть остаточного рішення [73, с.62].

Видається, що вироблення альтернативних варіантів рішень повинно залишатися за спеціалістами (фахівцями), які володіють спеціальними знаннями і відповідним рівнем компетентності. Суть демократизму в даному випадку – як у самому порядку обговорення таких варіантів, так і у виборі між ними за участю широких верств населення при наявності доступної, розгорнутої та об'єктивної інформації в умовах вільної дискусії [206, с.28-29].

На думку М.І.Васильєвої участь у прийнятті екологічно значимих рішень повинна базуватись як мінімум на трьох принципах [73, с.58].

1. Принцип взаємодії з державними органами і органами місцевого самоуправління (самоврядування).

Взаємовигідна співпраця і ефективний діалог між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю є запорукою успішного вирішення різного роду проблем. Дуже важливо, щоб такий діалог був відкритим та зрозумілим для широких верств населення. Важливо також, щоб ініціатива співпраці виходила як від державних інституцій, так і від людей, безпосередньо зацікавлених у подоланні тих чи інших проблем.

На сьогодні влада все ще не вважає громадськість рівноправним партнером, з яким потрібно вести діалог і позицію якого влада має обов'язково враховувати. Громадськість, у свою чергу, все ще вбачає у владі відвертого ворога, з яким треба безперервно боротися і чия діяльність спрямована виключно на самозбагачення та самозабезпечення.

Виходом із цієї ситуації є лише поступове просування шляхом взаємних компромісів, взаємоповаги та співробітництва до рівноправного партнерства. Владі не слід забувати того, що вона має діяти саме в інтересах та від імені народу, а громадськості – того, що саме у владних структурах сконцентровані сили професіоналів, які дійсно прагнуть змінити наше життя на краще. Тобто, в даному випадку доречно вести мову про рівень довіри громадськості до державних органів, який в ідеалі міг би бути показником ефективності взаємодії держави-суспільства. Адже довіра базується на позитиві інформації, власного досвіду або досвіду своїх авторитетних джерел. Але насправді фактор довіри не завжди є визначальним. Загалом, феномен довіри є досить суб'єктивним і ситуативним показником. Більше того, в багатьох країнах це питання традиції. Так, у Канаді громадськість традиційно довіряє владним структурам, у США – недовіра, і ця недовіра визначає політику загалом, що зорієнтована на те, щоб чітко виписати всі правила гри і мінімізувати ризики. Результативність є визначальною. Необхідним є постійний моніторинг ситуації, оцінка впливу тих чи інших заходів. Важливою є не стільки наявність довіри громадян, скільки аналіз потреб громадськості. Інформаційний попит всіх сторін має бути задоволеним [199, с.41].

2. Принцип обов'язковості врахування громадських екологічних інтересів.

З цього приводу цікавим є зарубіжний досвід. Так, в Японії практикується укладення угод між населенням і комерційними структурами про запобігання забрудненню довкілля. Зміст угод передбачає, як правило, такі обов'язки підприємств, як регулювання промислових відходів, рівнів шуму і вібрації, використання палива. У випадку недодержання підприємцями своїх обов'язків жителі вправі вимагати тимчасового призупинення діяльності підприємства і виплати компенсації за завдані збитки. Характерним є те, що такі угоди укладаються не з прямого припису закону. В українському законодавстві відсутні норми, які би регулювали подібні угоди, проте варто подумати про можливість адаптації діючого цивільного і екологічного законодавства на предмет допустимості укладення такого особливого виду договорів (угод) [73, с.58].

3. Принцип інформованості громадськості і доступності процедур.

Даний принцип органічно пов'язаний з із принципом взаємодії з державними органами і органами місцевого самоврядування. Не можна не погодитись з тим, що об'єктивне інформування населення про екологічне становище є основою здійснення громадянами їх права на сприятливе навколишнє середовище.

На нашу думку, реальне досягнення бажаного результату можливе тільки за умови дотримання названих принципів в їх сукупності.

Як ми вже зазначали, екологічно значимі рішення приймаються уповноваженими суб'єктами, тобто державно-владними структурами. Таке обмеження виходить з того, що суб'єкти природокористування – юридичні і фізичні особи – не наділені правом приймати такі рішення самостійно. Будь-які наміри господарюючих суб'єктів здійснювати діяльність, яка може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, повинні проходити у відповідних органах екологічну експертизу чи інші узгоджувальні процедури, тобто повинні бути опосередковані відповідними правовими актами. Звичайно, ці акти повинні мати легітимний характер [73, с.57].

А однією з умов легітимності виступає саме громадська участь у процесі прийняття таких актів як важлива форма правореалізації в управлінні державними справами, превентивний спосіб захисту громадського екологічного інтересу.

Разом з тим, потрібно уточнити, що окремі рішення з питань охорони довкілля приймаються безпосередньо населенням країни, окремих адміністративно-територіальних одиниць, виборчих округів; трудовими колективами, групами громадян, зборами за місцем проживання тощо. В даному випадку йдеться про акти прямого народовладдя – підготовлені і прийняті на підставі прямого волевиявлення громадян. Наприклад, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, прийняті в межах компетенції зборів, є важливою формою безпосередньої участі населення у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Такі рішення є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, всіма громадянами, які проживають на відповідній території. В якості прикладу можна назвати також

закони, інші рішення, прийняті референдумом, які не потребують будь-якого затвердження державними органами і мають вищу юридичну силу по відношенню до інших нормативно-правових актів.

Отже, під екологічно значимими рішеннями слід розуміти правові акти (нормативного і ненормативного характеру), які приймаються на основі принципів гласності і демократизму спеціально уповноваженими державно-владними структурами чи безпосередньо суб'єктами прямого народовладдя, реалізація яких пов'язана із впливом на довкілля та які спрямовані на забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території держави.

Ми провели загальнотеоретичний аналіз (характеристику) правової конструкції “екологічно значимі рішення”. Але більшу науково-практичну цінність матиме дослідження особливостей прояву (застосування) екологічною громадськістю тих чи інших підходів, правових механізмів до прийняття демократичних рішень, зміст яких охоплює відносини в сфері охорони довкілля.

4.2. Участь громадськості у процесі законотворчої діяльності з питань охорони довкілля

Розгляд питання щодо участі громадськості у правотворчій діяльності має важливе практичне та наукове значення і розробляється в контексті визначення і врегулювання форм участі громадськості у прийнятті рішень, зокрема в галузі охорони довкілля. Залучення громадськості до правотворчості є тим моментом стислого і ефективного інформаційного обміну між громадськістю і суб'єктами прийняття нормативно-правових актів в даній сфері, який повинен сприяти створенню і підтриманню почуття участі і причетності широкого загалу до законодавчого процесу, а отже і його легітимності.

Сьогодні в Україні склалася законодавча база, що регулює дане питання, аналіз якої дозволяє констатувати факт наявності тільки загальних норм рекомендаційного характеру та відсутності чітких правових механізмів, за

допомогою яких громадськість дійсно зможе залучатися до правотворчої діяльності (особливо щодо процесу обговорення законів та інших актів Верховної Ради України). Потрібно зазначити, що ця процедура в нашому законодавстві врегульована не зовсім чітко й однозначно. Як зазначає Н.Р.Кобецька, надання проектів законодавчих актів для загального обговорення є “доброю волею” відповідних органів [58, с. 137].

В юридичній науці загальні питання законодавчого процесу досить глибоко і всебічно вивчалися такими науковцями: А.Р.Мацюком [207], А.С.Олійником [208], В.Косинським [209] та ін. Щодо наукових досліджень питання участі громадськості в прийнятті управлінських рішень у галузі охорони довкілля загалом, то, звичайно, воно не могло залишатися поза увагою вчених. Різноманітні аспекти даного питання знайшли своє відображення в працях В.Л.Мунтяна [44], О.С.Колбасова [48], Г.Ю.Бистрова [47], А.Г.Тарнавського [64], С.В.Разметаєва [61] та ін. Майже у кожній із наукових праць названих вчених згадується про можливість громадськості брати участь у розробці нормативних актів, в тому числі законів, що регулюють відносини з охорони природи. Але при цьому зазначаються лише загальнотеоретичні положення без будь-якої конкретики правових механізмів практичної реалізації таких положень. На рівні аналізу правової бази (без акценту на проблемних чи не врегульованих аспектах) та викладу матеріалів методичного характеру з урахуванням досвіду США Програмою сприяння парламенту України, що здійснювалася за фінансової підтримки USAID, підготовлено збірники, в яких висвітлюються рекомендації до процедури слухань галузевих проблем у комітетах Верховної Ради України шляхом неофіційного тлумачення відповідних нормативно-правових актів, а також представлена інформація про роль, завдання та процедури слухань у комітетах Верховної Ради України [155; 210].

Відповідно до п. “б” ст. 9 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” кожен громадянин України має право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів. Серед повноважень громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього

природного середовища – право брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань (п. “и” ст.21).

Взагалі, прийняття законів здійснюється шляхом чітко окресленої процедури, яка визначена Тимчасовим регламентом Верховної Ради України [211].

Однією із стадій законодавчого процесу є вияв законодавчої ініціативи [208, с.83; 209, с.27]. Розробляти законопроекти, пропозиції до чинного законодавства в ініціативному порядку мають право всі громадяни України та юридичні особи. Однак вносяться вони на розгляд Верховної Ради України лише від імені та за підписом осіб або органів, які мають право законодавчої ініціативи (Президента України, народних депутатів України, Кабінету Міністрів України (ст.93 Конституції України)). До речі, громадяни Білорусі, згідно з Конституцією, мають право законодавчої ініціативи, яка підтримана не менш, як 50000 виборців [212, с.16].

Відповідно, якщо представники громадськості розробили проект закону (змін чи доповнень до діючого законодавства), то вноситься він до Верховної Ради України через суб'єктів законодавчої ініціативи. Оскільки народний депутат України є офіційним представником інтересів громадськості відповідного виборчого округу в органах державної влади та місцевого самоврядування та відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України” [213], він розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (п.11,13 ст.24), то саме через народних депутатів найзручніше пропонувати до розгляду законопроекти, підготовлені представниками громадських об'єднань чи окремими громадянами. Крім цього, законодавство України (Конституція України (ст.40), Закон України “Про звернення громадян”) надає можливість кожному направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади чи місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Звернення подається у формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги з будь-яких питань, в тому числі й з

екологічних. Важливо акцентувати увагу на статті 18 Закону України “Про звернення громадян”, відповідно до якої громадяни мають право брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги, знайомитися з матеріалами перевірки, бути присутніми при розгляді заяви чи скарги. У вказаному Законі доцільно було би чіткіше визначити зміст прав громадян під час розгляду їх звернень, форми, межі та процедури їх реалізації. Більше того, Закон встановлює права громадян при розгляді лише заяви чи скарги, права громадян щодо розгляду поданих пропозицій не визначені взагалі.

Проекти поданих до Верховної Ради України законів, або інформація про подані проекти має друкуватися в пресі (принаймні в офіційних виданнях). З метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами Президент України видав Указ “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 року № 683/2002 [214]. Указом, зокрема, передбачено обов’язковість введення органами державної влади та органами місцевого самоврядування Веб-сторінок, оперативного розміщення на них офіційної інформації щодо всіх аспектів діяльності відповідного органу, в тому числі завчасного розміщення проектів нормативно-правових актів, а також постійного оновлення цих сторінок і створення можливостей для широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв’язання. Однак, незважаючи на те, що одним із пріоритетних напрямів у розвитку інформаційних технологій є система Інтернет, на сьогодні для значної частини населення нашої держави інформаційний простір є все ще обмеженим в цьому відношенні, і здійснюється через газети, радіо, телебачення.

Одним із засобів, за допомогою якого можна забезпечити залучення громадськості до правотворчої роботи, є використання публічних слухань у комітетах законодавчого органу, основною функцією яких є законопроектна робота, підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України. Однак, як стверджує В.О.Серьогін, робота комітетів, тимчасових та слідчих комісій парламенту є недостатньо відкритою для широкого

загалу. Протокол, стенограма засідання, що підтверджує процес обговорення і прийняття рішення, рекомендації або висновку комітету, доступні тільки народним депутатам, та й то лише за їхнім особистим зверненням. Щодо планів засідань парламентських комітетів, то їх оприлюднення законодавством не передбачено. Взагалі, доступ громадян до процесу законотворення є в Україні задовільним лише на етапах прийняття закону у сесійному залі та доведення його тексту до громадськості; етап підготовки законопроектів є фактично закритим [215, с.13]. Але якщо детально проаналізувати положення Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, то можна констатувати, що при необхідності та зацікавленості впливу на законопроектний процес, відповідні механізми все ж можна віднайти. Звичайно, вони потребують удосконалення з метою привнесення їм ознак гласності та демократизму, а відтак – підвищення дієвості та ефективності.

Оскільки відповідно до п.1 ст.9 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” комітети зобов’язані інформувати громадськість про свою діяльність. Забезпечити виконання зазначеного положення Закону можна шляхом залучення до співпраці розробників законопроекту, авторів його структурних частин.

Основною метою слухань є вирішення таких завдань:

- надання законодавчому процесові відкритого характеру, ознайомлення депутатів і громадян з проблемою;
- надання депутатам можливості публічно розглянути питання, які цікавлять їхніх виборців;
- отримання порад від компетентних осіб про те, як можна поліпшити конкретний закон, щоб досягти бажаних результатів [155, с. 26].

Рішення про проведення слухань може бути прийняте без спеціальної формальної процедури. Після погодження рішення про проведення слухань визначаються теми слухань, список доповідачів, графік проведення слухань.

За певний час до слухань доповідачі готують матеріали (документальне обґрунтування своєї позиції, порівняльний текст відповідних змін) і передають у

комітети Верховної Ради України. Представники громадськості також можуть готувати до слухань власний роздатковий матеріал, який знайомить депутатів, пресу, інших учасників слухань з актуальними проблемами.

Наскільки ефективним буде такий діалог (між представниками громадськості і членами комітету) залежить, мабуть, від активності, наполегливості та зацікавленості громадськості у доведенні своєї позиції як такої, що дійсно відповідає реаліям сьогодення. За таких умов, сподіваємося, не йтиме мова про недоступність для громадськості обговорення проектів законодавчих актів, про відсутність правових засобів впливу на прийняття рішень, в тому числі екологічно значимих.

Слухання в комітетах стали особливо важливим елементом законодавчого процесу у Сполучених Штатах Америки завдяки поєднанню трьох процедурних чинників. По-перше, слухання в комітетах відбуваються звичайно на початковій стадії законодавчого процесу (здебільшого після першого читання законопроекту) і, що є особливо важливим, комітети відіграють суттєву роль у формуванні змісту законопроекту, який потім розглядається повним складом органу. По-друге, комітети законодавчого органу мають кількісно і якісно достатній професійний апарат, обов'язком якого є ефективна організація публічних слухань. По-третє, комітети мають право (хоча воно використовується і нечасто) видавати накази про виклик на слухання, за допомогою яких вони можуть вимагати від громадян з'явитися або наразитися на перспективу опинитися у в'язниці за неповагу до законодавчого органу [210, с. 16]. Щодо третього чинника, то в Україні ситуація, скоріше за все, протилежного характеру, коли громадськість, зацікавлена у прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта (його зміні чи доповненні) намагається вплинути на думку парламентарів, однак здебільшого не може цього зробити через відсутність чітких правових механізмів, які би давали однозначну відповідь на питання про порядок організації та способи залучення громадськості до законодавчого процесу. Щоправда, відповідно до п.3 ст.15 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” комітети мають право (однак не зобов'язані) опубліковувати за своїм рішенням у засобах масової

інформації проекти законів, до внесення їх на розгляд Верховної Ради України. Разом з тим, п.11 ст.16 цього ж Закону зобов'язує комітети вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів. Спостерігаємо колізію між зазначеними нормами. Якщо в першому випадку комітет може запропонувати громадськості висловити свою думку щодо того чи іншого законопроекту, то в другому випадку комітет зобов'язаний врахувати громадську думку, але, очевидно, вже щодо діючого законодавства. Тобто, на стадії обговорення законопроекту можливість доступу до цієї процедури для громадськості все-таки залежить від того, чи вважає необхідною таку участь комітет, який організовує слухання з тих чи інших питань.

У необхідних випадках за поданням комітетів законодавча пропозиція направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу для проведення інформаційного пошуку чи наукового дослідження [209, с.27]. Проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, підлягають державній екологічній експертизі (п.4 ст.14 Закону України “Про екологічну експертизу”). Отже, при визначенні тем слухань комітети Верховної Ради України можуть звертатися до наукових установ і організацій, громадян і їх об'єднань щодо проведення експертизи законопроектів. Екологічна експертиза виконує роль інструмента підтримки екологічного правопорядку в правотворчості, в господарській, управлінській та іншій діяльності [216, с.218]. Серед об'єктів екологічної експертизи ч.1 ст.7 Закону України “Про екологічну експертизу” називає проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, які, на нашу думку є особливим, специфічним об'єктом екологічної експертизи, і це полягає перш за все в тому, що прийняті в подальшому закони (підзаконні нормативно-правові акти) повинні стати надійним

регулятором суспільних відносин у галузі забезпечення екологічної безпеки. Тому, вважаємо, необхідно розробити окремі вимоги (правила) щодо проведення екологічної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів (на рівні Інструкції чи Порядку), в яких деталізувати всі процедурні моменти з урахуванням особливого значення об'єкта такої експертизи.

Після попереднього розгляду законопроекту у відповідному комітеті Верховна Рада вирішує питання щодо включення цього законопроекту до порядку денного сесії та про порядок продовження роботи над ним.

Тимчасовий регламент Верховної Ради України вказує, що відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації (п.2 ст.3)

В окремих випадках комітети вправі запрошувати посадових осіб, керівників установ та організацій (профспілкових органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та окремих громадян) на засідання Верховної Ради України під час розгляду відповідного питання (п.1 ст.48 Закону України "Про комітети Верховної Ради України"). Тому, як бачимо, представники громадських організацій не позбавлені права брати участь у засіданнях Верховної Ради України при відкритому розгляді складом Верховної Ради законопроектів, що їх цікавлять. Вони навіть можуть виступати з трибуни Верховної Ради в процесі їх обговорення, але, звичайно, якщо з цією пропозицією виступить відповідний комітет.

Важливо зазначити і те, що проекти найважливіших постанов та інших актів Верховної Ради з питань екологічної безпеки розглядаються у трьох читаннях відповідно до правил, встановлених Тимчасовим регламентом Верховної Ради України щодо розгляду законопроектів (гл. 18-20).

За наслідками обговорення законопроекту в першому, другому чи третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про опублікування законопроекту для народного обговорення. Такий законопроект публікується в друкованому органі, визначеному Верховною Радою, а також може бути надрукований в інших виданнях. Пропозиції і зауваження, а також альтернативні законопроекти, що

надійшли в ході обговорення законопроекту, узагальнюються і попередньо розглядаються комітетами Верховної Ради, яким доручено опрацювання законопроекту, на засіданнях яких можлива організація слухань та залучення до цього процесу громадськості. Крім цього, за результатами третього читання законопроекту Верховна Рада України може прийняти рішення про схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (ст. 124 Тимчасового регламенту Верховної Ради України) з усіма правовими наслідками, які походять з цього положення.

Незважаючи на процедурні складності участі громадськості в законодавчому процесі, можна говорити і про її окремі успіхи. Саме завдяки зусиллям громадськості, при розгляді у Верховній Раді України не був прийнятий у першому читанні Закон “Про генетично-модифіковані організми”, що був написаний на замовлення транснаціональних корпорацій і дозволяв майже неконтрольоване використання генетично-модифікованих організмів на території України [131, с.129-130]. Важливо відзначити і те, що проект Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” публікувався в газетах, обговорювався та коментувався представниками громадськості, котрі навіть запропонували альтернативний проект. Останній був взятий до уваги поряд із зауваженнями та пропозиціями громадськості [212, ст. 17].

Враховуючи практику діяльності деяких екологічних організацій України можна стверджувати, що забезпечення участі громадськості полягає не тільки у встановленні обов’язків відповідних органів влади – громадяни (їх об’єднання) також повинні проявляти ініціативу. Взаємні зобов’язання, пошук альтернативних шляхів, досягнення компромісів – єдиний шлях отримання оптимальних результатів за допомогою наданих законодавством інструментів [217, с. 43].

Безумовно, що будь-який закон, який регулює відносини в тій чи іншій сфері суспільного життя, однаково важливий і заперечувати цього не можна. Але, прорахунки, неточності, недоопрацювання у врегулюванні суспільних відносин у сфері охорони довкілля та всіх тих відносин, які є похідними, можуть мати негативні наслідки не лише для окремої держави, а й для всього людства, не лише

для людей, які сьогодні проживають на планеті Земля, а й для майбутніх поколінь. Саме тому, в цій справі потрібен особливо виважений підхід, при якому максимально би враховувались усі обставини, усі думки та пропозиції, оскільки за таких умов висловлюються не лише власні погляди (окремих громадян), але й погляди основних груп, професійних об'єднань, організацій, об'єднаних спільними інтересами. А це повинно стати для законодавців нашої держави предметом для обговорення при визначенні основних напрямів державної екологічної політики.

4.3. Участь громадськості у прийнятті управлінських та господарських рішень

Гласність виконавчих органів влади завжди була і залишається гострою проблемою, оскільки вони найбільш схильні до надмірної закритості та відриву від потреб населення, зазначає В.О.Серьогін [215, с. 14]. З цим, очевидно, і можна пов'язати те, що практика залучення громадськості до розробки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств, комітетів та інших виконавчих органів, що регулюють екологічні відносини є вкрай непоширеною. Співпраця громадськості та виконавчих органів влади здійснюється більшою мірою лише на рівні органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. При цих органах, як уже згадувалось, в усіх областях України створені спеціальні громадські ради, що складаються із представників громадських організацій чи окремих експертів-фахівців, на розгляд яких виносяться важливі екологічні питання [131, с.130]. Щоправда, ситуація не є настільки безнадійною, про що свідчать результати соціологічного опитування щодо рівня відкритості діяльності українського Уряду за 2006 рік. Зростання загального рівня відкритості відмітили 51% опитаних громадян, з них – 18% вказали на помітне його зростання. Тобто, сьогодні може йтися про наявність передумов розвитку правотворчої практики Кабінету Міністрів України на засадах гласності, відкритості і доступності. Однак, значна частина представників

української громадськості ще не бачать можливості впливати на процес підготовки і прийняття урядових рішень. Таку відповідь дали 49% опитаних громадян. При цьому 46% вважають, що така можливість є. На думку 13% респондентів, найбільш ефективним способом впливу громадськості на підготовку і прийняття урядових рішень є висловлення позиції через Урядовий портал; на думку 6% - найменш ефективним – через засоби масової інформації. Інші громадяни висловили байдуже ставлення до вказаного питання [218, с.28-29].

Участь громадськості у процесі розробки урядових рішень (внесення змін і доповнень до вже діючих актів) можлива через використання різноманітних форм впливу в залежності від виду акту, що становить предмет зацікавленості та специфіки питань, які ним охоплюються, а саме: звернення громадян, залучення експертів від громадськості до роботи органів виконавчої влади на всіх рівнях, участь у проведенні державної екологічної експертизи відповідного нормативно-правового акта, громадське обговорення тощо.

Зміст принципу гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України полягає в наступному:

- інформуванні громадськості про підготовку проектів урядових актів;
- зверненні громадян з пропозиціями підготувати названі проекти, внести зміни, доповнення чи скасувати вже чинні акти Кабінету Міністрів;
- оприлюдненні проектів урядових актів та їх публічному обговоренні;
- оприлюдненні прийнятих актів Кабінету Міністрів України.

Суть даного принципу досліджувала О.Томкіна, при цьому констатує, що, по-перше, в Україні інформування громадськості про підготовку проектів урядових актів не має спеціальної регламентації. Про надання Кабінетом Міністрів такої інформації може йтися лише у контексті загальних положень Закону “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 року (ч.1 ст.11) (але без прямої вказівки на це). По-друге, серед суб’єктів внесення пропозицій підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України

відсутні фізичні особи (такий перелік містить Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року – втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року, в якій також відсутні фізичні особи, як ініціатори внесення пропозицій підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України). По-третє, оприлюднення проектів урядових актів є правом, а не обов'язком Кабінету Міністрів. По-четверте, законодавчо невирішеним залишається питання про публічні обговорення проектів нормативно-правових актів. Сьогодні воно знаходиться на стадії опрацювання двох законопроектів. Відповідно до п.2 ст.55 проекту Закону від 27 січня 2000 року “Про нормативно-правові акти” за наслідками обговорення проекту нормативного акта суб'єктами обговорення подаються пропозиції та зауваження, які розглядаються, узагальнюються, враховуються при доопрацюванні або передаються нормотворчим органам для прийняття відповідного рішення. Згідно зі статтями 10, 15-17 Закону від 19 січня 2001 року “Про громадський контроль” публічним обговоренням проектів нормативно-правових актів пропонується надати форму громадських слухань або громадської експертизи [218, с. 29-30].

Таким чином, усі названі питання потребують відповідного нормативного вирішення з тим, щоб забезпечити ефективність громадської апробації проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

Необхідність забезпечення практичної реалізації принципу гласності повною мірою стосується і спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, тобто Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та його органів на місцях, а також органів місцевого самоврядування. Йдеться, перш за все, про адміністративні акти названих суб'єктів, як підставу виникнення права природокористування.

Адміністративно-правові підстави виникнення права природокористування полягають у прийнятті рішень про надання природних об'єктів у користування. Вони повинні бути належним чином підготовлені та розглянуті, прийняті

компетентним органом, відповідати вимогам обґрунтованості та законності тощо. За своїми формами це можуть бути рішення, постанови, розпорядження, дозволи, ліцензії, посвідчення, ордери, квитки тощо. Отже, адміністративно-правові підстави природокористування мають відповідати усім вимогам дозвільного способу надання природних об'єктів у користування [219, с.115].

Порядок підготовки і прийняття названих актів органів державної влади та місцевого самоврядування (екологічно значимих рішень) повинен відповідати певним суспільним потребам і найперше – екологічним вимогам, які встановлені діючим екологічним законодавством.

За М.М.Брінчуком, під екологічними вимогами, яким повинна відповідати діяльність, що планується розуміються вимоги по охороні навколишнього середовища від шкідливих хімічних, фізичних і біологічних впливів і забезпеченню раціонального використання природних ресурсів, вироблені наукою (в тому числі еколого-правовою), практикою і узгоджені з законами розвитку природи [76, с.39]. Процес підготовки і прийняття таких рішень – це передбачена екологічним законодавством система заходів, здійснювана уповноваженими суб'єктами, спрямована на врахування (забезпечення) екологічних вимог, в тому числі громадських екологічних інтересів.

Вимоги до процедури прийняття рішень, що породжують право користування природними об'єктами мають бути чітко визначеними в законодавстві з огляду на загальновідомі невтішні показники стану природних об'єктів України [37, с.21-25]. Чільне місце в системі таких вимог відводиться заходам по врахуванню позиції зацікавленої громадськості, про яку представники останньої можуть заявити, використовуючи надані законодавством можливості (звернення, місцевий референдум, громадське обговорення, оскарження в адміністративному чи судовому порядку вже прийнятих рішень тощо). Але в окремих випадках, наприклад, при наданні природного об'єкта у користування в порядку відведення, йдеться не тільки про ухвалення рішення, а й про здійснення ряду юридично значимих дій. Так, надання земельної ділянки у постійне користування юридичній особі згідно з вимогами земельного законодавства передбачає звернення з

клопотанням про надання земельної ділянки до компетентного органу, розгляд ним клопотання, прийняття рішення за результатами розгляду, надання дозволу на виготовлення проекту відведення, погодження розробленого проекту, представлення висновку державної землевпорядної експертизи, прийняття рішення про надання земельної ділянки, визначення меж земельної ділянки на місцевості, видачу державного акта на право постійного користування земельною ділянкою та його державної реєстрації. На кожній із названих стадій щодо набуття права користування земельною ділянкою можливою є участь громадськості, яка може мати різні форми прояву, як наприклад, звернення, громадські слухання, громадська екологічна експертиза та інші. Але сумнівними з точки зору юридичного значення є результати такої участі, зважаючи на те, що вищеописана процедура включає кілька етапів, різних за змістом і формою, а відповідно є досить тривалою та складною. Більше того, можливі форми впливу зі сторони зацікавленої громадськості на зміст цих юридично значимих дій регламентуються різними нормативно-правовими актами, що створює додаткові труднощі через необхідність опрацювання величезної кількості актів законодавства (при умові наявності необхідних знань про них, які не завжди є доступними для пересічних громадян) з метою обрання найбільш доцільного способу впливу на зміст рішення в конкретній ситуації. Вищезазначене додатково підтверджує необхідність прийняття базового нормативного акту, в якому би містилися сутнісні характеристики основних форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень.

В останні роки багато країн (в тому числі й Україна) роблять позитивні дії з метою захисту ресурсів довкілля та здоров'я людини від негативного антропогенного впливу. Інтегральною частиною таких заходів є процедура ОВНС при здійсненні тієї чи іншої еколого-небезпечної господарської діяльності.

ОВНС – інститут, теоретичній розробці якого в науці екологічного права повинна приділятися особлива увага. Основне його завдання – забезпечити на передпроектній стадії “баланс інтересів” усіх зацікавлених осіб, оскільки громадські організації і окремі громадяни можуть і повинні використовувати цей

інститут для безпосереднього вираження своєї думки і прямого впливу на рішення, що приймаються, які можуть торкатися їх екологічних інтересів [55, с.84].

В умовах демократизації суспільства особливо актуальним є питання участі громадськості в процедурі ОВНС, і через проблеми правового врегулювання становить неабиякий інтерес для теорії і практики.

Ми не будемо детально зупинятися на всіх стадіях (етапах) вищезгаданого процесу, оскільки наше основне завдання – розкрити особливості та визначити роль участі громадськості у ньому. Доцільно при цьому вивчати та запозичувати позитивний досвід США та розвинених країн Заходу. Особливої уваги в цьому плані заслуговує ряд моментів.

Процедура ОВНС “західного типу” передбачає по можливості якнайповніше залучення громадськості до вирішення питання організації певної господарської діяльності на якомога ранній стадії [220, с.21]. Тобто, до складу матеріалів ОВНС запланованої чи здійснюваної діяльності обов’язково повинні включатися дані про громадську думку. Участь громадськості в процесі ОВНС є, безумовно, важливою та бажаною складовою досягнення мети демократичного прийняття рішень, при цьому така участь повинна починатися вже на початкових стадіях планування певної діяльності та продовжуватися протягом усього процесу прийняття рішень про її реалізацію. Орхуська конвенція вимагає, “щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості” (пункт 8 ст.6) [35]. На жаль, поки що практично відсутній досвід не просто фіксації громадських настроїв, а дій щодо їх модифікації та зміни у бажаному напрямі з метою забезпечення конструктивного розв’язання питань реалізації запланованої діяльності та уникнення безвихідного протистояння господарників [220, с.22].

До недавнього часу порядок розробки матеріалів ОВНС визначався ДБН А.2.2-1-95 “Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування”, затвердженими наказом

Держкоммістобудування України від 28 лютого 1995 року № 37 та наказом Мінекобезпеки України від 5 квітня 1995 року № 9 і введеними в дію з 1 липня 1995 року.

В ДБН А.2.2-1-95 декларувалося положення про врахування думки громадськості. Зокрема, згідно п.2.2 до складу матеріалів підрозділу ОВНС включаються дані щодо ставлення місцевої громадськості до проектованої діяльності і проблем, що потребують вирішення в зв'язку з цим. Вдруге і востаннє положення про участь громадськості зустрічається в п.2.26, відповідно до якого в підрозділі “Характеристика навколишнього соціального середовища і оцінка впливів на нього” дається загальна соціальна характеристика місцевого населення в зонах впливів проектованої діяльності та оцінки умов його життєдіяльності. Характеристика населення включає інформацію про статево-вікову структуру, зайнятість, чисельність, захворюваність, потреби і громадську думку щодо проектованої діяльності. На жаль, ДБН А.2.2-1-95 не визначали, яким чином повинна вивчатися та враховуватися громадська думка, тобто відсутніми були правила залучення громадськості до процесу виконання ОВНС, а це призвело до того, що вищевказані норми просто не діяли. Таким чином, першочерговим завданням у даному випадку є необхідність розробки чітких правових механізмів, які би забезпечували реальну можливість для зацікавленої громадськості бути допущеною до процедури прийняття екологічно значимих рішень, починаючи з найбільш ранніх етапів.

З метою вдосконалення нормативно-технічної бази України у галузі будівництва при проектуванні підприємств, будинків та споруд та з метою забезпечення безпеки навколишнього середовища наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 15 грудня 2003 року № 214 затверджено та введено в дію з 1 квітня 2004 року ДБН А.2.2-1-2003 “Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування”, розроблені Українським державним головним інститутом

“УкрНДПНТВ” та схвалені рішенням науково-технічної ради Держбуду України від 9 грудня 2003 року № 89 [221].

Найбільш проблематичним було і залишається питання щодо інформування громадськості про діяльність, що планується. Про заплановану еколого-небезпечну діяльність громадськість нашої держави має можливість дізнатися з моменту оголошення через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності (ст.10 Закону України “Про екологічну експертизу; п.2.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля), що, по суті, є завершальним (підсумковим) етапом ОВНС. Такий порядок інформування громадськості, вважаємо, є малоефективним або взагалі чисто формальним, оскільки не відповідає тим стандартам, які встановлені міжнародними актами. Крім того, на практиці, в більшості випадків, про заплановану діяльність громадськість дізнається вже після прийняття рішення, коли розпочинається реалізація проекту [222, с.38].

Із введенням в дію нових ДБН А.2.2-1-2003 ситуація повинна докорінно змінитися, хоча й вони далекі від досконалості. Відповідно до п. 1.6 другим кроком при підготовці матеріалів ОВНС після визначення виконавця є складання, погодження і публікація Заяви про наміри певної господарської діяльності. На нашу думку, звуження способів інформування лише до публікації відповідної Заяви є надто спрощеною процедурою доведення до відома громадськості інформації про заплановану діяльність. Термін “публікація” доцільно було би замінити терміном “оприлюднення через засоби масової інформації”, зобов’язавши при цьому замовника максимально використовувати різноманітні джерела інформування, доступні для пересічних громадян – пресу, радіо, телебачення, систему Інтернет, спеціальні видання тощо. Крім того, в п. 1.6 сказано також про те, що замовник або, за його дорученням, виконавець ОВНС через органи місцевої влади інформує населення про планову діяльність, визначає місце і порядок проведення громадських слухань, відкритих засідань, збирає звернення громадян, здійснює розгляд та врахування зауважень і пропозицій. Безумовно, вищевказане є досить прогресивним кроком у забезпеченні реальної

участі громадськості в процесі ОВНС (дане положення конкретизується також в п.п. 1.9 та 1.10 ДБН А.2.2-1-2003). Разом з тим, на нашу думку, не є виправданим положення щодо посередництва органів місцевої влади у справі інформування населення про планову діяльність. Воно, з однієї сторони, є співзвучним із ст. 8 Закону України від 20 квітня 2000 року “Про планування і забудову територій” [223], а з іншої – може стати на заваді громадського обговорення проекту, зважаючи на те, що не завжди відповідні органи влади зацікавлені в широкому обговоренні проектних матеріалів з представниками громадськості.

Систематичне інформування громадськості в процесі здійснення ОВНС, починаючи з найбільш ранніх етапів, є запорукою забезпечення відкритості та інформаційної прозорості усього процесу ОВНС. З іншого боку, цілком імовірно, що на цих початкових стадіях ще недостатньо напрацьованого матеріалу, призначеного для оприлюднення, і не на всі запитання, що можуть виникнути, замовник (виконавець) зможе дати належну відповідь – повну і ґрунтовну. З огляду на це, необхідно завчасно планувати залучення громадськості на кожному з етапів процедури ОВНС. Таке планування може бути реалізоване у вигляді конкретних програм участі громадськості в процесі ОВНС з визначенням завдань і форм такої участі для кожного етапу. Програми доцільно розробляти в максимально простій і доступній формі, зрозумілій для широкого загалу. За таких умов процес участі громадськості реально зможе набути форму партнерства чи діалогу, що дозволить громадськості не тільки отримувати інформацію про заплановану діяльність, але й повідомляти про свою точку зору відповідно до визначених програмних положень, а це, в свою чергу, сприятиме покращенню якості прийнятих рішень.

Важливість своєчасного залучення громадськості до обговорення того чи іншого проекту полягає ще й у тому, що таким чином можна запобігти значним фінансовим витратам пов’язаним із внесенням змін, коригуванням проекту, а також певною мірою покращити сприйняття запланованої діяльності серед зацікавлених осіб.

Своєчасне відкриття для громадськості екологічної інформації (тобто на первинних стадіях процесу ОВНС) може прискорити об'єктивний розгляд повного переліку питань, пов'язаних із запропонованою діяльністю і сприятиме правильному та обґрунтованому вибору з поміж інших альтернативних варіантів.

У США та розвинених країнах Заходу ідеологія ОВНС базується, перш за все, на альтернативності (варіантності) господарських рішень протягом усього процесу їх прийняття від задуму (ідеї) і до вирішення питання про їх практичну реалізацію з метою оптимізації і раціоналізації насамперед капіталовкладень і уникнення безрезультатних витрат економічних ресурсів... [220, с. 13]. Тобто, одним із основних завдань ОВНС “західного типу” є оцінка і аналіз діяльності, що планується через врахування усіх наявних обставин і ситуацій та вибору в кінцевому рахунку найбільш прийнятної наряду запланованої діяльності. Як зазначають Дж. Бонайн та С.М. Кравченко, “ОВНС одного проекту надто вузько розглядає альтернативи. Ширший розгляд може надати кращий варіант стратегії, таким чином забезпечуючи екологічно сталий розвиток. Більше того, негативним аспектом окремого розгляду проектів є те, що погіршується загальна оцінка їх впливу” [224, с.12]. Принцип альтернативності у процесі здійснення ОВНС – один із особливо важливих. Можливість його практичної реалізації достатньою мірою залежить від позиції, яку займає зацікавлена громадськість. І саме від активності, повноти та об'єктивності аргументації останньої залежить вибір найбільш доцільного способу реалізації того чи іншого проекту. Винесення на обговорення єдиного варіанту проекту може сприйматися громадськістю як ознака того, що всі рішення фактично вже прийняті, а це, в свою чергу, суттєво знижує ефективність громадської участі в процедурі ОВНС і навіть може призвести до конфліктних ситуацій. Хоча, як відзначається в літературі [220, с.23; 227; 142, с.49-55], коли виникає принципова конфронтація між громадськістю і господарниками, потенціал ОВНС (“західного типу”, так само як і вітчизняного) неспроможний забезпечувати прийнятне для всіх сторін вирішення проблем, розв'язання яких у таких випадках можливе тільки шляхом прийняття вольових адміністративних рішень (у гіршому випадку) або ж судового розгляду.

Питанням участі громадськості багато уваги приділяється у Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті (п.2 ст. 2, п.1 ст. 3, п.8 ст. 3, п.2 ст. 4) [225], причому виходячи з положень п.6 ст. 2 громадськість іншої країни, яка ймовірно буде зачеплена транскордонним впливом запланованої діяльності, забезпечується рівноцінними можливостями участі у процесі оцінки впливу на навколишнє середовище з громадськістю Сторони походження (тобто Договірної Сторони цієї Конвенції, під юрисдикцією якої передбачається виконувати заплановану діяльність). А це, звичайно, вимагає від країн, які ратифікували дану Конвенцію (в тому числі й України), розробити відповідні національні процедури участі громадськості в ОВНС, максимально наближені до міжнародних стандартів. У ст.3 Конвенції, яка має назву “Оповіщення”, щодо інформування про запланований вид діяльності застосовано конструкцію “якомога скоріше”. Більш конкретно в цьому відношенні є Орхуська конвенція, яка вимагає інформувати зацікавлену громадськість на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, з детальним переліком усіх необхідних питань інформативного характеру (пункт 2 ст.6).

Серед різноманітності форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень за ступенем ефективності пріоритетне місце виправдано належить громадським обговоренням, що було доведено в процесі здійснення українсько-американського Демонстраційного проекту оцінки впливів на навколишнє середовище розробки Пасічнянського нафтогазоконденсатного родовища, розташованого в Надвірнянському районі Івано-Франківської області (виконувався протягом 1998-2000 років).

З метою впровадження в Україні досвіду Агентства охорони середовища США (АОС США) щодо процедури ОВНС, навесні 1998 року була досягнута домовленість між ВАТ “Укрнафта” та АОС США про проведення Демонстраційного проекту ОВНС на одному із нафтогазовидобувних підприємств. Фінансування такого проекту взяла на себе Агенція Міжнародного розвитку США через представництво ООН в Україні. 1 червня 1998 року була

підписана тристороння рамкова угода між представництвом ООН в Україні (Замовник), ВАТ “Укрнафта” (Генпроектувальник), Івано-Франківським національним технічним університетом нафти і газу (Виконавець) про проведення Демонстраційного для України проекту оцінки впливів на навколишнє середовище розробки Пасічнянського нафтогазаконденсатного родовища (далі по тексту Демпроект) [220, с.103].

Запорукою успішності Демпроекту було використання ключових моментів оцінок екологічних впливів західної моделі, серед яких найбільш ефективними вважаються громадські обговорення.

У процесі здійснення Демпроекту ОВНС було організовано три громадських обговорення з повним дотриманням міжнародних стандартів. Зокрема, місцеві засоби інформації постійно публікували і передавали по радіо та телебаченню інформацію про хід роботи над проектом, як того вимагає Орхуська конвенція (п.2 ст.6). На перших громадських обговореннях (scooping meeting – визначення кола питань, які необхідно розглянути під час проведення ОВНС) було оголошено Заяву про наміри, що хоча й на той час не вимагалось законодавством України, але і не суперечило йому, оскільки таким чином було забезпечено дотримання принципу гласності при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища (п. “ж” ст.3 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”), а також п.4 ст.6 Організаційної конвенції щодо забезпечення участі громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною.

Після перших громадських обговорень їх учасникам повинен надаватися достатній час для ознайомлення, вивчення і узагальнення отриманої інформації та формування пропозицій, зауважень, альтернативних варіантів чи нових запитань, залежно від обсягу інформації, доведеної до відома громадськості, але не менше 30 днів з моменту її надання. Це було би співзвучним із змістом п.3 ст.6 Орхуської конвенції, згідно з яким процедури участі громадськості передбачають помірковані строки для різних етапів, що забезпечують достатній час для

інформування громадськості відповідно до п.2 і підготовки та ефективної участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища.

В залежності від кількості запитань, які необхідно розглянути під час ОВНС, альтернативних варіантів проекту та попередньо визначених масштабів очікуваних впливів зустрічі з громадськістю потрібно проводити протягом здійснення ОВНС того чи іншого проекту три – чотири рази. Це можуть бути як офіційні громадські обговорення (організовані та проведені відповідно до вимог, закріплених в законодавстві), так і неформальні зустрічі, а саме: відкриті засідання, круглі столи, “дні відкритих дверей”, соціологічні опитування тощо. Будь-яка комбінація цих або інших заходів може використовуватися для того, щоб громадськість мала змогу висловити своє ставлення до впровадження проекту нової діяльності. Щодо Демпроекту, то крім першої зустрічі, було проведено ще два громадських обговорення: оприлюднення чорнового варіанту документу ОВНС і його обговорення (вересень, 1999р.) та представлення Заяви про екологічні наслідки і обговорення остаточного варіанту документа ОВНС (грудень, 1999р.). Дискусія між виконавцями проекту та учасниками зустрічі закінчилася схваленням проведеної роботи та побажаннями до інвестора – реалізувати проект з усіма заходами по охороні природи [226, с.16].

Аналіз матеріалів ОВНС окремих проектів засвідчує про формування практики вивчення та врахування думки місцевого населення щодо будівництва об’єктів, які можуть мати негативний вплив на довкілля. Так, наприклад, матеріали ОВНС свинокомплексу в с. Копанки Калуського району Івано-Франківської області містять підрозділ 2.5. “Дані щодо ставлення місцевої громадськості до проектованої діяльності і проблем, що потребують вирішення у зв’язку з цим”. У даному підрозділі констатується відсутність проблем щодо будівництва об’єкту із місцевою громадськістю. Це пояснюється тим, що об’єкт не спричинятиме негативного санітарно-екологічного впливу на навколишнє природне середовище, а також тим, що підприємство буде випускати високоліквідну продукцію, забезпечуватиме робочими місцями населення регіону

та поповнення бюджету. Для інформування громадськості про заплановану діяльність була опублікована Заява про наміри за встановленою формою. Однак вищезгаданий підрозділ ОВНС не містить повного переліку матеріалів врахування громадських інтересів, як того вимагає п.1.10 ДБН А.2.2-1-2003, відсутність яких може бути підставою для негативного висновку державної екологічної експертизи. Тому виконавець (замовник) процедури ОВНС повинен чітко фіксувати всі пропозиції та зауваження з боку зацікавленої громадськості, а також їх відсутність, з наступним включенням до матеріалів ОВНС.

Серед невирішених у законодавстві питань громадської участі в процедурі ОВНС залишається питання щодо фінансування такої участі, зокрема, фінансування організації та проведення громадських слухань, інформування через засоби масової інформації та спеціально обладнані інформаційні пункти тощо. На нашу думку, обов'язок фінансування в даному випадку повинен покладатися на замовника ОВНС відповідного проекту. ДБН А.2.2-1-2003 не визначають порядок фінансування процедури ОВНС, тому при цьому слід керуватися відповідними положеннями Закону України “Про екологічну експертизу”, зокрема розділу VII “Фінансування екологічної експертизи”, основна суть яких зводиться до того, що екологічна експертиза здійснюється за рахунок її замовника, а отже останній фінансує також процедуру ОВНС як окрему складову документації на об'єкти державної екологічної експертизи. Таким чином, усі заходи по ОВНС здійснюються за рахунок замовника, в тому числі і зібрання даних щодо ставлення місцевої громадськості до проектованої діяльності.

Як зазначає О.В.Бєсяцький, не у всіх країнах діюче законодавство передбачає гарантії участі населення в процедурах розгляду ОВНС [87, с.18]. Не відзначається досконалістю й українське законодавство в частині закріплення системи гарантій екологічних прав громадян, серед яких право громадян на участь у обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ та організацій з цих питань. Врахування думки громадськості в процесі

здійснення ОВНС є необхідною умовою, яка забезпечує фактичну реалізацію права громадян на участь у обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ та організацій з цих питань.

Однією з гарантій участі громадськості в процедурі ОВНС повинно стати закріплення в законодавстві обов'язку замовника проекту враховувати висновки та рекомендації громадськості, викладені в матеріалах ОВНС при прийнятті ним остаточного рішення. В п. 1.10 ДБН А.2.2-1-2003 йдеться про те, що мотиви неврахування тих чи інших рішень (пропозицій громадськості), *за необхідності* (виділено мною. - Г.М.), передаються заінтересованій громадськості. Таке уточнення (щодо необхідності) не є виправданим, оскільки може тлумачитись на користь замовника (виконавця), який, скажімо, не вбачатиме за необхідне пояснювати зацікавленій громадськості свою позицію. Тому, вважаємо, доцільно закріпити положення про те, що у випадку незгоди з пропозиціями зацікавленої громадськості замовник зобов'язаний надати мотивоване письмове обґрунтування відхилення думки громадськості в конкретному випадку, причому неоднозначні чи необґрунтовані пояснення є підставою для звернення до суду.

Належного врахування результатів участі громадськості можна досягти за допомогою відповідних технічних заходів, таких як реєстрація письмових зауважень, пропозицій, ведення протоколів громадських слухань, документальне оформлення проведених соціологічних опитувань, анкетувань тощо. Усі вище вказані документи, які є свідченням участі громадськості у даному процесі та відображенням її позиції, повинні долучатися в якості одного із додатків в кінцевий варіант матеріалів ОВНС запланованої чи здійснюваної діяльності з наступним направленням на державну екологічну експертизу.

4.4. Доступ до правосуддя з питань охорони довкілля

У випадку виникнення перешкод у реалізації тієї чи іншої форми участі громадськості при прийнятті екологічно значимих рішень, її суб'єкти (їх представники) можуть звернутися за захистом своїх порушених прав до відповідних органів – державних чи громадських.

Форми захисту прав можуть бути різноманітні: судові, парламентські, самоврядні, контрольно-наглядові і ін. [58, с. 45].

Найбільше значення в суб'єктивному праві має саме державний, а не якийсь інший захист, справедливо вважає Н.Р.Кобецька. Хоча, на її думку, звичайно, сприяння громадських організацій відіграє важливу роль у здійсненні громадянами своїх екологічних прав [58, с.44].

М.І.Васильєва виділяє громадський (альтернативний) захист права на здорове навколишнє природне середовище, який здійснюється у формі проведення громадських експертиз, референдумів, масових акцій протесту, громадських екологічних судів і ін. [228, с.54].

У науковій літературі захист права на безпечне навколишнє середовище (що є базовим екологічним правом, на щонайефективнішу реалізацію якого спрямовані інші екологічні права та форми їх безпосереднього здійснення) визначається як діяльність компетентних державних органів, самих уповноважених осіб і громадських організацій, спрямована на припинення порушень, визнання і відновлення цього права, на ліквідацію перешкод у його здійсненні шляхом застосування у відповідних випадках юридичної відповідальності [71, с. 12-13].

Виділяють три форми захисту даного права: адміністративний, громадський і судовий. Адміністративний спосіб захисту полягає в діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, які посягають на екологічно безпечний стан навколишнього середовища. Громадські об'єднання, використовуючи методи, передбачені

законодавством, також виконують функції охорони та захисту права на безпечне навколишнє середовище

Адміністративний і громадський способи захисту наділені, на думку В.Л.Бредіхіної, деякими перевагами перед судовими, оскільки більш прості, доступні і оперативні [229, с.85].

Суб'єктами захисту цивільних прав та інтересів ст.17 Цивільного кодексу України визначає Президента України, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Відповідно до п. 3 цієї ж статті рішення, прийняте зазначеними органами щодо захисту цивільних прав та інтересів не є перешкодою для звернення за їх захистом до суду. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (п.п. “з”, “и” ст. 9; п.п. “ж”, “і” ст. 21) серед прав громадян та громадських природоохоронних об'єднань передбачає право на звернення до суду.

Більшість країн Європейського Союзу (Великобританія, Нідерланди, Данія та ін.) оцінюють судовий розгляд як останню можливість, віддаючи перевагу активній участі в розробці урядових рішень на початковій стадії та адміністративним заходам для захисту екологічних прав. Часто це пояснюється відсутністю правових ресурсів і надто тривалим процесом нормотворчості на рівні Союзу [70, с.58].

Подібну позицію займає і А.Г.Тарнавський. Вчений зазначає: “Не потрібно вважати, що залучення суду у вирішення екологічних конфліктів кардинально змінює ситуацію з охорони навколишнього середовища в країні” [230, с.59].

Між тим, у процесі безпосередньої реалізації будь-якої із форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень виникають ситуації, коли очевидними стають факти необ'єктивності, упередженості, некомпетентності суб'єктів прийняття таких рішень, і перш за все – представників державно-владних установ різних рівнів. В окремих випадках із суб'єктивних причин використання досудового способу вирішення проблеми (шляхом звернення до органу вищого рівня) може виявитися малоефективним чи безрезультатним взагалі.

У випадку порушення прав та свобод людини і громадянина Конституція України встановила можливість прямого звернення до суду, без опосередкування досудовими способами захисту. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі (ч. 2 ст.124 Конституції України). Тому тільки громадяни (їх об'єднання) вправі вирішувати питання про порядок захисту їх екологічних прав, виходячи з принципу доцільності та існуючих обставин справи: досудовий (адміністративний, громадський) чи судовий. В даному підрозділі дисертаційного дослідження ми зупинимося саме на судовому способі захисту екологічних прав громадян. Основну увагу буде зосереджено на дослідженні питання стосовно можливості доступу громадськості до правосуддя за захистом порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів.

Діяльність державних органів усіх рівнів по розгляду звернень громадян повинна відповідати критеріям доступності та ефективності. Доступність означає, що громадянин повинен мати можливість домогтися розгляду своєї справи в компетентному і незалежному органі, при цьому не повинно бути перешкод правового чи адміністративного характеру. Ефективність полягає у можливості прийняття цим органом остаточного і обов'язкового до виконання рішення. Серед українських органів найбільше цим критеріям відповідають суди. В цивілізованому світі суду належить центральне місце у всій правовій системі. Чим вища роль, авторитет суду і правосуддя в цілому, чим більшою самостійністю і незалежністю володіє суд у взаємовідносинах з представницькими органами і органами управління, тим вищий в країні рівень законності і демократії, тим надійніше захищені від посягань права і свободи громадян [231, с.21-22].

Гарантією реалізації блоку екологічних прав, визначених Орхуською конвенцією, є право на доступ до правосуддя з екологічних питань. Дане право, з одного боку, будучи самостійним, одночасно визначає механізми захисту інших екологічних прав, які особа вважає порушеними, в тому числі – права на екологічну інформацію, права на участь у прийнятті екологічно важливих рішень та ін. [232, с.33].

Аналіз законодавства та положень Орхуської конвенції дозволяє виділити наступні форми доступу до правосуддя при вирішенні питань:

- 1) оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- 2) позовна форма захисту (позов про відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; позов про припинення екологічно небезпечної діяльності (правовий захист у формі судової заборони).

Крім того, в останні роки в Росії почала формуватися судова практика, що дозволяє представляти інтереси майбутніх поколінь (дія в чужих інтересах без доручення – ст. 980 Цивільного кодексу Російської Федерації) [233, с.62; 73, с.61].

Ми не будемо детально з'ясовувати усі процедурні аспекти реалізації названих форм, а зупинимося тільки на проблемних чи невизначених моментах даного питання.

Будь-яке екологічно значиме рішення, будь-які дії чи бездіяльність суб'єктів, відповідальних за їх прийняття, можуть вважатися такими, що порушують екологічні права громадян, якщо при їх розробці та прийнятті ігноруються (не дотримуються) положення екологічного законодавства.

Порядок реалізації конституційного права (ст.55 Конституції України) на оскарження у суді оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень передбачено Кодексом адміністративного судочинства України [234].

Як уже згадувалося, ст. 3 ЦПК України встановила правило заінтересованості (зацікавленості) особи на порушення цивільної справи у суді. При визначенні кола осіб, які можуть звертатися до суду за захистом екологічних прав, Орхуська конвенція містить певну новацію не тільки для українського законодавства, а й для національного законодавства більшості країн, оскільки в ній дається широке тлумачення “зацікавленої громадськості”, що має право на звернення до суду (п.2 ст.5) [232, с.34]. “Зацікавлена громадськість” означає: 1) громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень, з питань, що

стосуються навколишнього середовища; 2) громадськість, яка має зацікавленість у цьому процесі. При цьому дається уточнення: “Для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища, вважаються такими, що мають зацікавленість”. Юридичною підставою для звернення до суду без доведення юридичної (прямої) зацікавленості є також п. ж” ст.21 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, згідно з яким громадські природоохоронні об'єднання мають право подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань.

Конвенція використовує також термін “достатня зацікавленість”, наявність якої визначається згідно з положеннями національного законодавства (п.2 ст.9). В даний час така конструкція не введена в термінологічний обіг екологічного законодавства, і відповідно суть її не визначена. Категорія “достатності” є суб'єктивною, оціночною. Тому розкривати її сутність можна тільки у формі певних припущень, які могли би бути взяті за основу для визначення на законодавчому рівні.

На нашу думку, конструкція “достатня зацікавленість” може бути застосована в першу чергу у контексті окремих громадян, екологічні права яких порушено чи інтереси яких не враховано при прийнятті відповідних еколого-значимих рішень. Вимогу законодавства щодо доведення зацікавленості окремих громадян при зверненні до суду можна тлумачити як необхідність обґрунтування абсолютної (безумовної) зацікавленості. Якщо порушено особисті права й інтереси громадянина, скажімо, забруднено воду в його криниці чи заподіяно шкоду його здоров'ю внаслідок екологічного правопорушення – то зацікавленість не підлягає сумніву. Складнощі виникають, коли зацікавленість не є очевидною. Наприклад, таке питання виникло у справі за скаргою чотирьох мешканців м. Одеси на неправомірні дії адміністрації автомобільних доріг в Одеській області. Заповідник “Дністровські плавні”, де розпочалося будівництво дороги з порушенням екологічних вимог, розташований за декілька кілометрів від місця

проживання скаржників. Представник адміністрації у судовому засіданні зауважив: “Які ж особисті права скаржників порушені у цій справі? Ви заявляєте, що порушується ваше право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а я маю висновки державної санітарно-епідемічної експертизи, в яких йдеться про те, що негативного впливу на здоров'я будівництво не спричинятиме”. Представник скаржників, адвокат із БФ “Екоправо - Львів”, відповів на це так: “По-перше, порушуються екологічні права громадян, що звернулися до суду, зокрема право на загальне використання природних ресурсів, у тому числі рекреацію, оздоровлення (скаржники проводять екологічні екскурсії, літні табори у цій місцевості), використання земель заповідника в наукових і науково-освітніх цілях (один із скаржників видав монографію, присвячену заповіднику). По-друге, на початку будівництва висновків державної санітарно-епідемічної експертизи не було. Тому громадяни, що зверталися зі скаргою, не могли знати, чи порушуватиметься їх особисте право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, чи ні” [131, с.59]. Враховуючи специфіку еколого-правових відносин, доцільно на законодавчому рівні для окремих громадян закріпити право доведення факту лише “достатньої” зацікавленості в разі звернення до суду, тобто тих обставин справи, які прямо чи побічно (опосередковано) стосуються їх інтересів.

Можливість доступу до правосуддя громадських природоохоронних об'єднань з мотивів захисту екологічних прав та інтересів їх членів чи з метою представлення інтересів інших осіб, є більш законодавчо забезпеченою та значно активніше використовується на практиці. Так, наприклад, БФ “Екоправо-Львів” працював над справою про стан підземних вод у районі розміщення водозабірної башти, що знаходилася біля міського сміттєзвалища у м. Броди Львівської області. 23 травня 2001 року БФ “Екоправо-Львів” звернувся до ДКП “Бродиводоканал” з інформаційним запитом про встановлення зон санітарної охорони водонапірної башти, її меж, плану заходів щодо забезпечення якості води, здійснення систематичного лабораторно-виробничого контролю за якістю води та станом джерел водопостачання. Листом від 31 травня 2001 року ДКП “Бродиводоканал” відмовив у задоволенні інформаційного запиту, мотивуючи

відмову тим, що відповідно до ст. 30 Закону України “Про інформацію”, така інформація не належить до відкритої.

У липні 2001 року БФ “Екоправо-Львів” подав позовну заяву в Господарський суд Львівської області з проханням: 1) визнати відмову у наданні інформації неправомірною і такою, що порушує право громадської організації; 2) зобов’язати ДКП “Бродиводоканал” надати необхідну інформацію; 3) покласти судові витрати на відповідача. У судовому засіданні відповідач доводив, що така інформація є, по-перше, комерційною таємницею, по-друге, БФ “Екоправо-Львів” не навів причини, за якої йому була потрібна ця інформація, і по-третє, Орхуська конвенція дозволяє відмовити у задоволенні інформаційного запиту, якщо він сформульований у занадто загальному вигляді. Проте БФ “Екоправо-Львів” спростував ці твердження. Тому 9 листопада 2001 року Господарський суд Львівської області зобов’язав ДКП “Бродиводоканал” надати необхідну інформацію та стягнути з відповідача судові витрати. Рішення суду було першим судовим прецедентом в Україні, де суд визнав за екологічною громадською організацією право запитувати екологічну інформацію, не вказуючи мети її використання чи причини для отримання такої інформації [131, с.126; 235].

Якщо порівнювати можливості звернення до суду за захистом екологічних прав держав-членів Європейського союзу, то потрібно підкреслити, що українське законодавство є досить лояльним у цьому відношенні. В державах-членах ЄС існують різні можливості звернення до суду за захистом екологічних прав. В загальному їх можна поділити на чотири основні групи, які забезпечують:

- 1) можливість звернення до суду за захистом екологічних прав будь-якої особи (Голландія, Ірландія);
- 2) можливість звернення до суду за захистом екологічних прав будь-якої зацікавленої особи (Франція, Великобританія, Іспанія, Швеція, Фінляндія);
- 3) можливість звернення до суду за захистом екологічних прав тільки при порушенні індивідуальних прав позивача (Німеччина);

- 4) можливість звернення до суду за захистом екологічних прав, надана відповідними асоціаціями (Італія, Греція) [70, с.58].

Важливим засобом захисту екологічних прав великих груп громадян може стати законодавчо закріплена можливість подання колективних позовів.

В контексті даної статті доцільно вести мову про інститут права громадського інтересу або інститут колективного позову.

Право громадського інтересу історично виникло у США в 1960-х роках, як інструмент, завдяки якому можна було гарантувати рівний доступ до правосуддя та захист інтересів організованих та неорганізованих груп громадян.

В юридичній літературі право громадського інтересу визначається по-різному. Слід погодитися з Н.Ю.Цимбалістенко, що право громадського інтересу можна визначити як передбачену законом або іншим нормативним актом можливість забезпечення ефективного захисту прав та інтересів певної категорії осіб, персональний склад якої невідомий, що через ті чи інші підстави не можуть адекватно представляти свої інтереси [236, с.27].

Засобом забезпечення (реалізації) права громадського інтересу виступає колективний позов. Він дозволяє захищати інтереси великої групи осіб, персональний склад якої невідомий на момент пред'явлення позову, одному чи декільком учасникам цієї групи без спеціального отримання на те повноважень зі сторони осіб, що входять до складу групи.

Виділяють наступні ознаки позову про захист невизначеного кола осіб, які відображають його специфіку:

- багаточисельність або невизначеність персонального складу учасників групи на стороні позивача, що не дозволяє, як правило, залучити усіх потерпілих в якості співпозивачів;
- тотожність вимог усіх осіб, чії інтереси захищаються колективним позовом;
- однаковість фактичних і правових підстав позовних вимог;

- наявність загального способу юридичного захисту (наприклад, заборона здійснення конкретних дій відповідачем, або, навпаки, зобов'язання його до певного варіанту дій);
- отримання учасниками групи загального позитивного результату у випадку задоволення судом групового позову [237, с.36].

Про необхідність передбачити в законодавстві України можливість подання колективних позовів у тих випадках, коли екологічним правопорушенням заподіяна шкода здоров'ю і майну декількох або групи осіб говорить С.М.Кравченко [238, с. 204].

Порядок (процедуру) вирішення справ щодо захисту прав та інтересів невизначеного кола осіб необхідно закріпити в законодавстві шляхом внесення відповідного процесуального регламенту в ЦПК України. До речі, новий ЦПК України не містить положення про захист прав і свобод невизначеного кола осіб. У ст.4 йдеться про захист, серед іншого, суспільних інтересів, які, ймовірно, можна буде тлумачити як інтереси невизначеного кола осіб. Хоча, з іншої сторони, такий узагальнений підхід, не є виправданим з практичної точки зору, оскільки суспільні інтереси можна визначити як інтереси усіх членів суспільства, а при визначенні процедури розгляду таких справ логічним є встановлення правила загальної територіальної підсудності, наприклад, за місцем знаходження відповідача. Крім того, у процесі провадження по справі необхідно вжити відповідні заходи, які би дозволили виявити по мірі можливості усіх учасників групи з метою їх персоніфікації до моменту винесення судового рішення (використовуючи, наприклад, засоби масової інформації).

У п.4 ст.9 Орхуської конвенції наголошується на забезпеченні адекватних та ефективних засобів правового захисту. Єдина імперативна норма в цій частині передбачає у разі необхідності засоби правового захисту у формі судової заборони. Відповідно до ч. 2 ст. 293 ЦК України діяльність фізичної та юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду. Взагалі, процедура заборони екологічно некоректної діяльності, як правило, здійснюється в адміністративному порядку. Однак сказане вище свідчить про

наявність правових підстав застосування судової заборони такої діяльності, що вправі вимагати суб'єкти еколого-правових відносин, в тому числі громадяни та їх об'єднання. Саме при виникненні ситуації такого характеру, доцільно вести мову про колективний позов щодо припинення екологічно шкідливої діяльності, яка є потенційно небезпечною. В подібній ситуації порушені права та інтереси осіб носять, як правило, однотипний характер, що підтверджує недоцільність визнання дій відповідача протиправними по окремих, індивідуальних позовах. Але у випадку, якщо такою діяльністю завдано шкоду здоров'ю чи майну громадян, то звичайно, відшкодовувати її доведеться в межах встановленого виду відповідальності щодо кожної конкретної особи. Тобто, коли йдеться про захист приватно-правових інтересів, кожному потерпілому необхідно звернутися з окремою вимогою до суду.

Судові процедури щодо заборони діяльності, яка завдає шкоди навколишньому середовищу досить довготривалі, вони вимагають сплати значних судових витрат. Орхуською конвенцією встановлено, що процедура розгляду справ у судах повинна бути швидкою, не потребувати оплати, або передбачати мінімальні тарифи. Крім того, передбачається створення відповідних механізмів надання допомоги для усунення або послаблення фінансових чи інших перешкод на доступ до правосуддя (п. 1, 5 ст. 9).

Одним із засобів забезпечення виконання названих положень Конвенції в окремих випадках може виступати саме колективний позов. Перш ніж обґрунтувати нашу позицію, зазначимо, що в США під правом громадського інтересу в основному розуміють діяльність спеціальних юридичних фірм по захисту прав певної категорії осіб: бідних, расових і національних меншин, суб'єктів природоохоронних відносин тощо [239, с.25]. Вважаємо, що представництво у судах інтересів даної категорії осіб є досить проблематичним з огляду, наприклад, на відсутність спеціальних методик встановлення причинного зв'язку і визначення розмірів шкоди, заподіяної здоров'ю внаслідок впливу на навколишнє середовище, через що доводиться вдаватися до судово-експертних методів. Їх вартість може бути надто високою. Таким чином, як свідчить судова

практика зарубіжних країн, для значної кількості людей, які не мають можливості оплатити послуги адвоката чи особисто вести процес внаслідок юридичної неосвіченості, груповий позов є важливою підтримкою щодо захисту їх інтересів.

Одним із факторів, що забезпечує ефективну реалізацію права на захист навколишнього середовища в США, є громадський контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, який проявляється в інституті “позовів громадян” [79, с.35]. Особливістю даного правового інституту в межах американського права навколишнього середовища та американської правової системи є те, що він виступає засобом, який забезпечує дотримання законодавства в сфері охорони довкілля. З його допомогою розширено коло суб’єктів, які контролюють дотримання природоохоронного законодавства. Суть інституту “позовів громадян” полягає в тому, що будь-який суб’єкт може пред’явити позов до будь-якого органу чи відомства, включаючи США, про недодержання норм природоохоронного законодавства. Серед відповідачів можуть бути також безпосередні суб’єкти природокористування. Тобто, будь-яка особа, якій стали відомі факти порушення екологічного законодавства, вправі застосувати заходи, що ведуть до їх ліквідації, серед яких – звернення до суду. В разі успішного вирішення справи позивач в межах інституту “позовів громадян” може отримати за рішенням суду оплату, що відповідає адвокатському гонорару з державної казни [240, с.48-63]. Тому необхідно врахувати пропозицію Н.Р.Кобецької про доцільність закріплення інституту ”позовів громадян” у нашому законодавстві. Це би значно спростило громадянам звернення до суду, позбавило їх необхідності доказувати юридичну зацікавленість, порушення свого права на безпечне довкілля і сприяло б посиленню контролю з боку громадськості за дотриманням екологічного законодавства [58, с.82].

Слід також з’ясувати питання, чи може громадськість і як саме впливати безпосередньо на зміст судового рішення? Дане питання можна розглядати крізь призму реалізації принципу участі громадян у здійсненні правосуддя, який впливає із ч.4 ст.124 Конституції України, згідно з якою народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Йдеться про можливість впливу на результати судового розгляду справи через участь у складі суду. Як зазначає С.Нечипорук, суд, який виносить рішення іменем держави, може складатись як лише з професійних суддів (судді), так і з суддів та представників громадськості. Такими представниками громадськості є присяжні та народні засідателі [241, с.84]. Практичне втілення даної конституційної норми – питання часу, що можливо дасть певні позитивні результати. На сьогодні інститут присяжних та народних засідателів залишається декларациєю через відсутність нормативного його забезпечення, принципів формування та концептуальної моделі діяльності.

Національне законодавство розширило конституційно-правові форми звернення людини та громадянина за захистом власних прав і свобод, внаслідок чого особа дістала реальну можливість захистити свої права не лише на національному, а й на міжнародному рівні, тобто шляхом звернення до міжнародних судових установ. Важливо у зв'язку з цим говорити про конституційне право людини та громадянина на індивідуальне звернення до Європейського Суду з прав людини.

У законодавстві України відсутній окремий нормативно-правовий акт, який би передбачав правову основу для створення механізму реалізації конституційного права на звернення до Європейського Суду з прав людини. Однак, як зазначає Л.М.Липачова, це не є прогалиною нашої правової системи, оскільки, згідно зі ст.9 Конституції України, такий механізм імплементований в національне законодавство шляхом ратифікації Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також відповідних факультативних протоколів до неї [242, с.12]. Тобто, після використання всіх національних засобів правового захисту без досягнення позитивного для особи результату, остання вправі звернутися до Європейського Суду з прав людини за захистом тих прав, які визначені у Конвенції та додаткових Протоколах до неї [231, с.28]. Серед них відсутні екологічні права. Однак порушення ряду прав громадян, що містяться у Конвенції, може призвести до зловживань щодо можливості реалізації саме екологічних прав. Наприклад, Європейський Суд з прав людини розглядає заяви,

подані громадянами (одним громадянином), що були учасниками незаконно припиненого міліцією мітингу. Недержавні юридичні особи можуть оскаржувати дії, що порушують право власності, свободу асоціацій; засоби масової інформації – свободу вираження своєї думки тощо [231, с.27]. Таким чином, звернення до Європейського Суду з прав людини є реально доступним способом захисту прав громадян. Сама ж процедура звернення та розгляду справи широко висвітлюється на сторінках юридичної літератури [242; 231, с.26-37].

ВИСНОВКИ

З урахуванням законодавчого закріплення можливостей громадськості брати участь у процесі підготовки і прийняття рішень з питань охорони довкілля (з необхідністю його подальшого вдосконалення) доцільно вести мову про окремий інститут екологічного права – інститут участі громадськості в природоохоронній діяльності, який включає в себе норми, які визначають правомочності громадян в даній сфері відносин, зокрема норми, що регулюють діяльність громадян та/чи їх об'єднань в природоохоронній діяльності, визначають конкретні механізми залучення громадськості до процесу розробки і прийняття екологічно значущих рішень, гарантують можливості їх практичної реалізації. Даний інститут права складають норми різних галузей (екологічного, конституційного, адміністративного, цивільного), а тому його слід віднести до категорії міжгалузевих інститутів. Становлення правового інституту участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень пройшло умовно ряд етапів, які відрізнялись сутнісними рисами, функціональною спрямованістю, визначенням ролі і мети участі громадян у діяльності щодо охорони довкілля.

На різних історичних етапах розвитку громадського природоохоронного руху його суб'єкти мали різні правові можливості участі в природоохоронних заходах.

На початковому етапі залучення громадськості суб'єкти останньої діяли досить простими чи навіть примітивними методами (пропаганда природоохоронних знань, збереження унікальних природних об'єктів, окремих видів тварин і рослин тощо), але такі форми природоохоронної діяльності були достатніми та об'єктивно відповідали вимогам того часу (з часів Київської Русі та в першій половині ХХ ст.).

В період з 1950-х до початку 1990-х років у зв'язку із виникненням серйозних екологічних проблем та, відповідно, посиленням уваги до їх вирішення, функціональне призначення активістів екологічного руху видозмінюється, набуваючи при цьому інших сутнісних ознак. На них були покладені завдання по боротьбі з порушниками природоохоронних вимог. Однак загальне

функціональне призначення громадських екологічних структур полягало в доповненні механізму державного управління якістю навколишнього середовища, їх роль полягала у сприянні, допомозі державним органам у цій сфері, але зовсім не йшла мова про можливість тиску на державні органи. Тобто, на даному етапі громадськість діяла під строгим керівництвом державно-владних структур.

Наукові дослідження цього періоду в свою чергу забезпечували тлумачення, уточнення, вдосконалення механізмів участі, стимулювання запровадження змістовно нових положень у законодавство. В літературі обґрунтовувалася важливість форм всенародної турботи про природу, охорона довкілля тлумачилась як “жива практична робота і основна задача”.

Особливим періодом бурхливого сплеску громадської активності став кінець 1980-х - початок 1990-х років. Нові, демократичні процеси, що відбувалися в суспільстві, Чорнобильська катастрофа призвели до появи великої кількості несанкціонованих громадських утворень, які чинили значний тиск на державні структури своїми масовими, показовими заходами. Їх діяльність в основному носила “негативіський”, категоричний характер, характеризувалася відсутністю чіткої організованості, реальної ефективності, конструктивності. Разом з тим, заходи, які ними проводились, стали важливим фактором, що підштовхнув державу до вироблення нової національної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища. Особливе значення для формування правових норм мали фундаментальні розробки юристів-науковців в галузі екологічних прав громадян та механізмів їх забезпечення.

Переломним етапом формування правового інституту участі громадськості в забезпеченні охорони довкілля став кінець 1980-х - перша половина 1990-х років. Звернення екологів-теоретиків до розгляду екологічних прав громадян як невід’ємної складової прав людини, перенесення центру тяжіння на захист життя і здоров’я людини від негативних впливів видозміненого довкілля, визнання її найвищою цінністю суспільства і основним суб’єктом суспільних відносин призвело до перегляду місця, значення і ролі громадян в системі природоохоронних відносин.

Конструкція “участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень” знайшла закріплення в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” в якості системи відповідних прав громадян і гарантій реалізації екологічної політики держави та життєво необхідного права на безпечне довкілля. Концепція “участі громадськості” набула якісно нового змісту і забарвлення, що проявилось, перш за все, у визнанні на рівні вказаного закону можливості брати участь в обговоренні екологічних рішень не як певного механізму участі в управлінні охороною довкілля та природокористуванням чи спектра заходів, спрямованих на оздоровлення навколишнього середовища, а в якості окремого самостійного права в системі інших екологічних прав громадян. Тобто, відбулися кардинальні зміни самої суті, розуміння даної концепції і разом з цим зроблено перші кроки законодавчого розширення можливостей громадськості діяти в інтересах захисту природного середовища.

У розвиток положень Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” прийнято ряд інших законів і підзаконних актів, що значно розширили повноваження громадськості в цій сфері та окреслили механізми їх реалізації. Однак, незважаючи на значні успішні кроки в правовому регулюванні та теоретичному аналізі інституту “участі громадськості в забезпеченні охорони довкілля”, на сьогодні він перебуває на етапі становлення, потребує подальшого вдосконалення, конкретного застосування, тлумачення тощо з метою вироблення найбільш ефективних форм та напрямків дій громадськості, що забезпечить реальний результат збереження та покращення довкілля.

Юристи-правознавці активно обґрунтовують нагальну потребу прийняття окремого нормативного акта, який би регламентував даний спектр відносин та в якому би містилися норми не загально-регулятивного характеру, а безпосередньо працюючі положення з деталізацією конкретних можливостей, процедур вирішення різноманітних питань. На даному етапі спостерігається поступовий відхід від надмірної “опіки” державних інституцій над суб’єктами громадськості, яка отримує можливість бути самостійною у виборі основних напрямів

діяльності, ініціативною і, відповідно, більш ефективною та дієвою в реалізації своїх повноважень.

І до сьогодні триває пошук найоптимальнішого варіанту законодавчого визначення усіх процедурних питань участі громадськості в природоохоронній діяльності. З урахуванням наявних теоретичних напрацювань та стану діючого законодавства з даного питання, проведене дослідження засвідчує: окремі аспекти все ще віддалені від позитиву. Разом з тим, в сучасних умовах найбільшим досягненням є законодавчо забезпечена можливість для екологічної громадськості впливати на зміст управлінських рішень у даній сфері суспільних відносин, яка, незважаючи на значні досягнення останнього десятиріччя, потребує подальшої конкретизації.

Екологічна громадськість є основним носієм та виразником екологічних інтересів, функціональне призначення якої полягає в утвердженні екологічних цінностей, що можна здійснювати як на основі конкретної природоохоронної діяльності, так і через критичну оцінку стереотипів природокористування чи природоохорони. Саме екологічна громадськість як безпосередній користувач екологічних благ, джерело екологічної інформації, яке базується на очевидних фактах негативних проявів екологічного характеру, доводить цю інформацію до урядовців. Від досвіду, компетентності та моральної готовності останніх визнати безумовний пріоритет збереження життя над виробничою діяльністю, залежить зміст управлінських рішень, які ними приймаються.

Життєздатність демократичного суспільства значною мірою залежить від добре налагодженого конструктивного діалогу між державно-владними установами і громадськістю. При цьому кожна із названих інституцій має своє призначення. Якісне виконання сторонами покладених на них завдань, ефективне використання наданих можливостей дозволить виконати основні стратегічні завдання, які стоять сьогодні перед людством, а саме: перехід до нових засад

взаємовідносин з природою, до гармонійного співіснування суспільства і навколишнього середовища.

На сучасному етапі розвитку правового регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища, в умовах поступового переосмислення значення і ролі громадян в системі природоохоронних відносин, перенесення центру тяжіння на захист життя і здоров'я людини від негативних впливів видозміненого довкілля, необхідним елементом покращення якісних показників навколишнього природного середовища, є досягнення відповідного рівня взаємовідносин між державно-владними структурами та громадськістю. Ідеальною моделлю стосунків влади та громадськості є активний рівень взаємодії, що має форму партнерства і означає реальну можливість переговорів для досягнення компромісу. На даному рівні співпраці визначальною є повномасштабна реалізація функцій громадського управління в галузі охорони навколишнього природного середовища для отримання відповідних результатів (наприклад, висновків громадської екологічної експертизи, підсумків здійснення інших контрольних функцій зі сторони громадськості), які в подальшому стають предметом розгляду суб'єктами прийняття державно-владних рішень, або ж які є кінцевим результатом діяльності щодо впровадження певного проекту (наприклад, рішення, прийняте шляхом референдуму).

Щодо самого визначення поняття громадськості, то легальне його формулювання дається в Орхуській конвенції. Важливою новелою при цьому є включення до суб'єктів громадськості навіть однієї особи, що значно розширює можливості окремих громадян у справі захисту довкілля та, відповідно, своїх екологічних прав. Однак більш якісний рівень впливу громадськості може бути досягнутий за умови організованої участі громадян, об'єднаних в різного роду організаційні, колективні утворення. Відповідно, до екологічної громадськості належать:

- 1) окремі громадяни;
- 2) їх об'єднання (громадські організації, політичні партії) чи групи;

- інші юридичні особи приватного права;
- 3) територіальні громади;
- 4) органи самоорганізації населення.

Особливим статусом наділені суб'єкти “зацікавленої громадськості”. Вони володіють більш ширшим колом повноважень та мають абсолютні можливості (підстави) бути допущеними до процедури обговорення проектів екологічно значимих рішень. Більше того, громадські екологічні об'єднання, статутна діяльність яких включає захист і охорону довкілля, в будь-якому випадку вважаються такими, що мають зацікавленість у конкретній справі. З'ясувавши суть поняття “зацікавлена громадськість” у широкому значенні (входять суб'єкти, котрі мають загальну зацікавленість в процесі прийняття рішень з екологічних питань) та вузькому його розумінні (належать суб'єкти, які будуть безпосередньо піддаватися негативному впливу і напряду зацікавлені в покращенні середовища свого існування), ми дійшли висновку про недоцільність закріплення в законодавстві поняття “зацікавлена громадськість” у вузькому значенні, оскільки це зобов'язувало би в кожному випадку обґрунтовувати необхідність громадської участі і значно би звузило можливості впливу громадськості на прийняття екологічно значимих рішень.

Екологічну громадськість можна визначити як соціально активну частину суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, організації, інші юридичні особи приватного права, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлену в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь у реалізації державної та регіональної екологічної політики, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи. Екологічна громадськість характеризується такими ознаками: соціальна активність (проявляється в найрізноманітніших формах індивідуальної, групової та масової діяльності); загальна зацікавленість у здійсненні заходів з охорони довкілля; спрямованість на представництво і захист громадських екологічних інтересів; сприяння у реалізації загальнодержавної екологічної політики; належний рівень правової культури.

Проведений загальнотеоретичний аналіз змісту права громадян та їх об'єднань на участь у прийнятті екологічно значимих рішень дає підстави стверджувати, що його реалізація здійснюється через різноманітні правові механізми, тобто екологічна громадськість нашої держави може використовувати дозволені законодавством і вироблені практикою способи впливу на державну та регіональну екологічну політику та по-різному проявляти особисту зацікавленість при вирішенні конкретних екологічних проблем. Форми реалізації права на участь в прийнятті еколого-значимих рішень іменуються поняттям “форми участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень”, під якими слід розуміти певні види діяльності, що здійснюються передбаченим законодавством чи виробленими практикою способами, використовуючи які громадськість може ефективно впливати на державну та регіональну екологічну політику з метою підвищення якості рішень, що приймаються у сфері охорони довкілля та забезпечення в кінцевому результаті екологічної безпеки життєдіяльності людини.

На основі аналізу законодавства, літературних джерел та окремих практичних аспектів, що мали місце в даній сфері відносин, пропонуємо такий перелік форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень: референдум; звернення громадян та юридичних осіб (скарги, зауваження, пропозиції); громадське обговорення проектів екологічно значимих рішень; робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; збори громадян за місцем їх проживання; місцеві ініціативи; громадська екологічна експертиза, участь у проведенні державної екологічної експертизи; здійснення громадського екологічного контролю; звернення до суду; збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування; інші форми, передбачені законодавством України.

Даний перелік не є вичерпний з огляду на динамічний розвиток розглянутих суспільних відносин та виникнення і застосування на цій основі нових демократичних прогресивних форм.

Робота містить також розгорнуту класифікацію форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, що сприяє їх глибшому дослідженню. Зокрема, форми участі громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля можна класифікувати:

- за суб'єктним складом: 1) індивідуальні; 2) колективні;
- за процесуальною ознакою: 1) ініціативні; 2) процедурно-правові;
- за способом реалізації: 1) форми безпосередньої участі; 2) форми, опосередковані діяльністю засобів масової інформації та діяльністю інших установ, організацій та підприємств;
- за функціональним призначенням: 1) форми, що забезпечують співпрацю громадськості з органами державної влади чи місцевого самоврядування на паритетних засадах; 2) форми, що забезпечують реалізацію взаємних контрольних повноважень; 3) форми, що забезпечують інформованість сторін;
- за юридичною значимістю: 1) загальнообов'язкового значення; 2) рекомендаційного характеру;
- за територіальною ознакою: 1) форми, що можуть бути реалізовані на загальнодержавному рівні; 2) форми, що можуть бути реалізовані на місцевому рівні; 3) форми, що можуть бути реалізовані як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

У монографії міститься характеристика змісту окремих форм участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, які, на наше переконання, займають пріоритетне місце серед інших форм, зважаючи на доволі активне їх застосування на практиці та отримання здебільшого бажаних позитивних результатів. Однак через недосконалість чинного законодавства на сьогодні важко говорити про використання всього потенціалу, який несуть в собі ті чи інші форми громадської участі. Це зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення

даного питання з метою формулювання пропозицій щодо удосконалення законодавства, що регламентує відповідне коло відносин.

Так, однією із форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень є всеукраїнський та місцеві референдуми. На наш погляд, в галузі охорони навколишнього природного середовища найбільш ефективним є проведення місцевих референдумів, які охоплюють незначну територію та безпосередньо стосуються спільних екологічних інтересів населення даної території. Основною підставою проведення таких референдумів є виникнення ситуацій, впровадження об'єктів, які становлять реальну загрозу для довкілля та його компонентів і здоров'я та життя людей. Як правило, це стосується випадків введення в дію еколого-небезпечних об'єктів визначеного порогового рівня небезпеки. В цьому разі проведення місцевого референдуму має бути обов'язковим і проводитися з ініціативи відповідних державних органів влади та органів місцевого самоврядування. В інших випадках ініціаторами можуть бути окремі громадяни, їх об'єднання та інші суб'єкти громадськості чи їх представники. У подальшому науковцям і практикам слід визначити конкретні характеристики об'єктів, рішення щодо розміщення яких має прийматися референдумом, а законодавцеві - деталізувати відповідні норми.

Досить поширеною формою виявлення громадської думки для прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, є громадські обговорення. Організація та проведення громадських обговорень у поетапно визначений спосіб (організація підготовки громадських обговорень; проведення громадських обговорень; оприлюднення, оцінка і врахування результатів громадського обговорення та оприлюднення рішення, прийнятого органом державної влади чи місцевого самоврядування) сприятиме тому, що така важлива, проста і доступна за своєю суттю форма вираження громадської думки дійсно зможе набути реального, а не декларативного виміру і змісту. Першочерговим завданням при цьому є необхідність чіткого законодавчого визначення джерел фінансування таких заходів, відсутність яких часто стає перешкодою у їх проведенні, і, безумовно, конкретизація всієї

процедури (яка, до речі, може набувати певних характерних особливостей на різних етапах правореалізаційної діяльності, але в рамках загальноновизначеної концепції) із акцентом на юридичну силу (наслідки) отриманих результатів та міру відповідальності у випадку недотримання встановлених правил.

Потребують удосконалення і норми чинного законодавства, що регламентують питання громадського екологічного контролю. В даному розділі по-перше, обґрунтовується доцільність сформулювати статтю 36 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” наступним чином: “Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими природоохоронними об’єднаннями та окремими громадянами в межах їх повноважень та прав, визначених законодавством. Спеціальними суб’єктами здійснення екологічного контролю виступають громадські інспектори в галузі охорони довкілля, які, крім загальних прав, що забезпечують участь громадськості в діяльності по охороні довкілля, наділені додатковими правами контрольного характеру. Їх статус визначений Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля.” По-друге, доводиться необхідність удосконалення і діючого Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля. У ньому доцільно передбачити врахування пропозицій громадських природоохоронних об’єднань щодо кандидатур громадських інспекторів; заходи стимулювання та заохочення громадських інспекторів за сумлінне виконання покладених на них обов’язків; розширити спектр повноважень громадського інспектора, включивши в нього можливості використання тих засобів впливу, які повною мірою відповідають суті громадського інспектора як одного із суб’єктів громадськості. Однак, на нашу думку, зайвим було би наділення усіх суб’єктів громадськості спеціальними повноваженнями строго контролюючого характеру (пов’язаними з проведенням перевірок, складанням протоколів, доставкою правопорушників до правоохоронних органів), якими повинні володіти тільки громадські інспектори. В протилежному випадку це могло б призвести до дезорганізації діяльності підконтрольних суб’єктів через надмірне втручання та

можливі перевищення повноважень і зловживання великої кількості контролюючих органів.

Ефективність громадської екологічної експертизи як забезпечувального механізму участі громадськості у розв'язанні питань забезпечення екологічної безпеки населення прямо залежить від якості її базового елемента – правових норм, які регулюють відносини в даній сфері.

З огляду на те, що перелік етапів організації і проведення громадської екологічної експертизи законодавчо не визначений, у кожному конкретному випадку форма громадської екологічної експертизи визначається суб'єктами її проведення, що залежатиме, в першу чергу, від мети, технічних, соціальних та інших характеристик об'єкта експертизи, після чого слідує сама процедура, яка хоча й законодавчо не визначена, однак загалом відповідає процедурним аспектам державної екологічної експертизи. Разом з тим, громадська екологічна експертиза характеризується певними особливостями, ознаками, серед яких – заявочний характер громадської екологічної експертизи (ст.41 Закону України “Про екологічну експертизу”) та можливість обнародування та обговорення її результатів (об'єктивних, науково обґрунтованих висновків) способами, передбаченими ст.42 вказаного Закону, серед яких особливо актуальними залишаються публічні (громадські) слухання.

Можна розрізнити такі види громадської екологічної експертизи:

- 1) формальна, що здійснюється природоохоронними організаціями;
- 2) неформальна, що здійснюється як окремими громадянами, так і об'єднаннями громадськості. Суб'єкти такої експертизи не мають юридичного оформлення.

В залежності від мети та суб'єктного складу учасників громадської екологічної експертизи можемо виокремити наступні форми організації та проведення громадської екологічної експертизи:

- 1) безпосереднє проведення суб'єктами громадської екологічної експертизи;
- 2) проведення громадської екологічної експертизи на договірній основі із спеціалізованими еколого-експертними органами і формуваннями;

3) проведення громадської експертизи комісією чи групою, створеною з представників громадськості у складі державної екологічної експертизи.

На нашу думку, доцільно у запропонованому законі про участь громадськості у прийнятті рішень з питань охорони довкілля закріпити види, форми громадської екологічної експертизи та деталізувати всі процедурні аспекти (включаючи порядок ініціювання, організації, проведення, складання висновків, їх обговорення та обнародування).

Важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні має проблема подальшого вдосконалення форм реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами.

Серед форм участі громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень, які реалізуються на місцевому рівні на сьогодні особливо актуальними є загальні збори громадян за місцем проживання, діяльність органів самоорганізації населення. Спеціальною формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад є місцеві ініціативи. При з'ясуванні особливостей кожної із названих форм, ми дійшли висновку про необхідність визначення механізмів їх реалізації в конкретній територіальній громаді на рівні відповідної місцевої ради шляхом ухвалення положень про них або ж включення окремого розділу до статуту територіальної громади. Вважаємо, що прийняття вищезазначених локальних нормативних документів є надзвичайно важливим аспектом щодо забезпечення реальної участі людей у розв'язанні їхніх проблем.

У процесі реалізації тієї чи іншої форми участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень можуть виникати труднощі правового чи процесуального характеру, вирішити які можливо шляхом звернення до компетентних органів. Законодавство України передбачає різноманітні способи захисту прав та інтересів громадян, в тому числі екологічних. Серед них особливе місце відводиться Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини. Ми підтримуємо висловлену в літературі пропозицію щодо необхідності запровадження інституту омбудсмена не тільки на загальнодержавному рівні, але

й на рівні регіону чи міста. Це сприяло би більш оперативному реагуванню на факти порушень прав громадян.

Взагалі звернення громадян та юридичних осіб є універсальною формою участі громадськості у прийнятті різного роду екологічно значущих рішень, оскільки здебільшого вони передують реалізації інших форм. В окремих випадках звернення виступає вихідним елементом в системі природоохоронних заходів. Так, наприклад, після задоволення екологічного інформаційного запиту, володіючи певним об'ємом інформації, громадянин (організація) вправі використовувати інші форми громадської участі, такі як ініціювання громадського обговорення чи місцевого референдуму з певного питання для досягнення тих юридичних наслідків, що передбачені законодавством у кожному конкретному випадку.

Масові публічні акції громадян виступають дієвою формою впливу при вирішенні будь-яких питань, в тому числі й екологічного характеру. Така форма участі широко використовується громадськістю України, як і всього світу. Але зволікання із прийняттям сучасного нормативного акта (на нашу думку, така актуальна сфера відносин повинна регулюватися на рівні закону), який би чітко врегулював питання організації і проведення подібного роду заходів, значно применшує юридичну значимість вимог, що можуть бути заявленими в ході їх проведення.

Суттєвим недоліком системи сучасного екологічного законодавства в Україні є те, що воно дуже розпорошене по різнорівневих нормативних актах. Більше того, використовується значна частина норм, що входять до інших галузей права (конституційного, адміністративного). Правовий механізм реалізації кожної із розглянутих форм передбачається окремими самостійними нормативно-правовими актами, що безумовно вимагає систематизації екологічного законодавства, тобто приведення його до єдиної впорядкованої системи.

Важливим кроком на шляху вдосконалення законодавства з питань участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень повинно стати включення до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” норми

загального характеру про участь громадськості у прийнятті рішень з питань охорони довкілля та переліком основних форм, через які громадськість залучається до природоохоронної діяльності.

Положення різних законодавчих актів, які визначають процедури реалізації форм громадської участі в природоохоронній діяльності, необхідно інтегрувати в єдиному нормативно-правовому акті, розробленому на основі теоретичних та практичних напрацювань в даній сфері, з урахуванням існуючих концепцій, що розроблялися науковцями, юристами-екологами. Форми участі громадськості, процедурні аспекти реалізації яких не визначені взагалі або недостатньо конкретизовані, вимагають відповідного доопрацювання з наступним включенням в структуру запропонованого документу. Вважаємо, що найбільш прийнятним в даному випадку є прийняття закону про участь громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля, який містив би принципові базові норми та результати міжнародного співробітництва у цій сфері, а саме: визначення кола відносин, які ним регулюються, дефініції основних термінів, принципи, завдання, фінансування, відповідальність. Завершальним етапом має стати розробка і затвердження відповідних положень на рівні підзаконних нормативно-правових актів щодо окремих форм участі громадськості з деталізацією механізмів (процедур) реалізації та базових положень запропонованого закону.

Процес вирішення різного роду екологічних питань у кінцевому результаті оформляється у вигляді відповідних екологічно значимих рішень, в ході обговорення яких активну участь може приймати зацікавлена екологічна громадськість, використовуючи при цьому різноманітні важелі впливу на визначення їх змісту.

Відсутність формально визначеного переліку рішень, до розробки та прийняття яких повинна залучатися зацікавлена громадськість, зумовлює необхідність визначення їх системи. До екологічно значимих рішень належать:

- закони, постанови Верховної Ради України (у тому числі планові та програмні документи), що регулюють екологічні відносини;
- акти Президента України з питань охорони навколишнього природного середовища;
- акти прямого народовладдя з питань охорони довкілля (рішення референдуму, акти органів самоорганізації населення, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання);
- управлінські рішення:
 - а) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших органів виконавчої влади, що регулюють екологічні відносини (постанови, інструкції, розпорядження тощо);
 - б) акти індивідуального характеру органів державного управління, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів в екологічній сфері. Наприклад, висновки державної екологічної експертизи щодо певного проекту; рішення про призупинення діяльності підприємства;
- акти органів місцевого самоврядування, що регулюють екологічні відносини (нормативного та індивідуального характеру). Наприклад, рішення міської ради про затвердження Положення про благоустрій міста; рішення про надання земельної ділянки у користування підприємству;
- господарські рішення підприємств, установ, організацій різних форм власності, реалізація яких пов'язана з впливом на довкілля;
- рішення (ухвали) суду при вирішенні спорів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Реальна участь громадськості у прийнятті вищезазначених рішень можлива при безумовному дотриманні принципів гласності та демократизму, суть яких розкрита в даному розділі дисертаційного дослідження.

В ході з'ясування можливостей громадськості у процесі законотворення, ми дійшли висновку про такі форми участі громадськості в законотворчій діяльності з питань охорони довкілля:

- 1) шляхом подання проектів нормативно-правових актів чи обґрунтованих пропозицій про необхідність їх прийняття (в порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”);
- 2) шляхом участі у громадських обговореннях, які проводяться комітетами Верховної Ради України;
- 3) шляхом участі у проведенні екологічної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів Верховної Ради України з питань охорони довкілля;
- 4) шляхом участі у засіданнях Верховної Ради України при обговоренні відповідних питань;
- 5) шляхом направлення пропозицій по результатах ознайомлення з опублікованими чи наданими для обговорення законопроектами.

Аналіз законодавства та практики його застосування дає підстави для наступних пропозицій:

- 1) у законодавстві встановити строки, в межах яких громадськість має право висловити свою думку (внести пропозиції) щодо опублікованих законопроектів з детальним роз’ясненням процедурних аспектів такої діяльності;

- 2) слід доповнити Регламент Верховної Ради України нормами, які б детально регулювали процедурні моменти участі громадськості на засіданнях Верховної Ради України.

Змін та доповнень, на нашу думку, потребує і Закон України “Про комітети Верховної Ради України” на предмет встановлення обов’язку, а не права, щодо опублікування у пресі проектів законів (п.1 ст. 7), і в першу чергу тих, що стосуються особливо важливих суспільних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Механізм забезпечення участі громадськості при обговоренні та прийнятті нормативно-правових актів органів виконавчої влади також потребує вдосконалення. Зокрема, спеціальної регламентації вимагає процедура інформування громадськості про підготовку проектів урядових актів. На рівні Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України суб’єктами внесення

пропозицій щодо підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України слід визнати також фізичних осіб, що відповідало би положенням Закону України “Про звернення громадян” та п. “б” ст.9 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. З метою забезпечення можливості своєчасної громадської участі при прийнятті екологічно значимих рішень необхідно за органами виконавчої влади закріпити обов’язок оприлюднення проектів актів, які ними приймаються. Детальної правової регламентації потребує також порядок публічного обговорення проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади, як і інших рішень екологічного характеру.

Важливим елементом забезпечення раціонального природокористування є дозвільний спосіб надання природних об’єктів у користування чи власність. При цьому доцільно вести мову про необхідність чіткої правової регламентації дозвільних процедур та їх прозорості.

Участь громадськості в обговоренні та внесення пропозицій до проектів матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об’єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, забезпечується через організацію та проведення громадських обговорень у процедурі ОВНС, які у світовій та вітчизняній практиці визнані найбільш поширеною формою впливу на зміст управлінських рішень в сфері охорони довкілля. Участь громадськості в процедурі ОВНС можемо визначити як безперервний процес взаємодії між громадськістю та замовником проекту рішення і установами (організаціями), відповідальними за його прийняття, що забезпечується шляхом:

- своєчасного надання інформації;
- конструктивного діалогу між сторонами процесу;
- врахування результатів співпраці при прийнятті остаточного рішення;
- “зворотного зв’язку” – інформування про прийняті рішення і про вплив на них позицій громадськості.

У даному розділі дисертаційного дослідження додатково обґрунтовується особлива роль судів у захисті екологічних прав громадян та вносяться пропозиції щодо підвищення ефективності їх діяльності.

Громадяни можуть самостійно в судовому порядку оскаржити рішення, дії (бездіяльність) суб'єктів, які порушують їх права та інтереси чи звернутися з позовом про відшкодування заподіяної шкоди або про припинення діяльності, що негативно впливає на довкілля та його елементи. Більш ефективним є захист екологічних прав громадян через представництво їх інтересів у суді громадськими екологічними організаціями, статутна діяльність яких передбачає таку функцію, або іншими уповноваженими суб'єктами (наприклад, прокурором). Безпосередній вплив громадськості на зміст судового рішення можна забезпечити шляхом практичного запровадження суду присяжних в Україні, що відповідає тенденціям розвитку суспільства в напрямі побудови правової держави, перебуває в гармонії з традиціями і світоглядом нашого народу.

Негативні наслідки впливу на довкілля можуть зачіпати інтереси невизначеного кола осіб, реальний захист яких можливий через впровадження процесуального інституту колективного позову. Необхідність його застосування виникає у випадках, коли порушуються права не лише однієї особи, а певної групи осіб (наприклад, при забрудненні навколишнього природного середовища), і, відповідно захисту потребують не тільки права окремих осіб, а й об'єкти спеціального роду – певне загальне благо (цінність). Багатьох потенційних позивачів відлякує від звернення до суду складність участі у процесі в умовах змагальності, відсутність фінансової можливості оплатити судові витрати чи неможливість особисто вести процес внаслідок некомпетентності. Тому колективний позов в загально-соціальному аспекті може стати важливим раціоналізуючим засобом захисту прав великих груп громадян, полегшити роботу судів та розвантажити їх для вирішення інших категорій справ.

З метою збагачення юридичного механізму реалізації права на безпечне навколишнє природне середовище доцільно закріпити у законодавстві інститут “позовів громадян”, суть якого полягає у тому, що будь-який суб'єкт, якому стало

відомо про порушення законодавства у сфері охорони довкілля, має право звернутися до суду без доведення своєї зацікавленості з вимогою припинення виявлених порушень. Це сприяло б активізації екологічного контролю (в тому числі громадського) та підвищенню ролі судової системи в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Якщо використані національні способи захисту екологічних прав та інтересів громадян не принесли бажаного результату, нині діюча Конституція України надала можливість захистити ці права шляхом звернення до міжнародних судових установ. Це є важливим нововведенням щодо розширення юрисдикції норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гетьман А. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини // Вісник Академії правових наук України. – 2002. - № 1 (20). – С. 129-137.
2. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от “Русской правды до Петровских времен” // Государство и право. – 1996. - № 8. – С. 136-146.
3. Шемшученко Ю.С. Організація охорони природи в Українській РСР у 1919-1930 роках // Проблеми правознавства. – 1974. – Вип. 27. – С. 112-119.
4. Корнеєв О.П. Короткий нарис історії охорони природи на Україні // Матеріали про охорону природи на Україні. – 1960. - Вип.2. – К.: вид-во АН УРСР. – 114 с.
5. Алексієвець М.О. Екологічний рух в Україні. – Тернопіль: Лілея, 1999. – 276 с.
6. Закон Украинской ССР от 30 июня 1960 года “Об охране природы в Украинской ССР” // Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. – 1960. - № 23. – Ст. 175.
7. Борейко В.Е. История охраны природы Украины X век – 1980. – Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 544 с.
8. Крисаченко В.С., Хилько М.І. Екологія. Культура. Політика: Концептуальні засади сучасного розвитку. – К.: Знання, 2001. – 598 с.
9. Гетьман А. Розвиток законодавства про екологічні права людини в 70-80-х роках ХХ століття // Вісник Академії правових наук України. – 2001. - № 1 (24). – С.93-103.
10. Закон України від 25 червня 1991 року “Про охорону навколишнього природного середовища” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41.- Ст.546.
11. Закон України від 3 липня 1991 року “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 33. – Ст.443.
12. Закон України від 16 червня 1992 року “Про об’єднання громадян” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. - Ст.504.

13. Закон України від 24 лютого 1994 року “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 27. - Ст.218.

14. Закон України від 9 лютого 1995 року “Про екологічну експертизу” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 8. - Ст.54.

15. Закон України від 8 лютого 1995 року “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 12.- Ст. 81.

16. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

17. Закон України від 14 січня 1998 року “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань” // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 22.- Ст. 362.

18. Закон України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. – Ст. 502.

19. Закон України від 30 червня 1995 року “Про поводження з радіоактивними відходами” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 27. - Ст. 198.

20. Кравченко С.Н. Реализация экологического законодательства. – К.: О-во «Знание» УССР, 1989. – 48 с.

21. Екологічні проблеми розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні / НАН України, Ін-т історії України та ін. – К., 2000. – 224 с.

22. Громадські ради в Україні. Довідник / Упорядник М. Лациба. – К.: Укр. незал. центр політ. досліджень, 2003. – 232 с.

23. Структури громадської участі в Україні. Збірник аналіт. матеріалів / М. Лациба, Н. Ходько (ред.). Укр. незал. центр політ. досліджень. - К.: УНЦПД, 2003. – 96 с.

24. Яцик А., Краснодемська З. Громадські екологічні приймальні // Урядовий кур’єр. – 2000. - 24 лютого.

25. Стокгольмская декларация по окружающей среде // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – С. 10-13.

26. Всемирная Хартия природы // <http://www.rada.gov.ua/>

27. Кравченко С., Андрусевич А. Развитие экологических прав людини у міжнародному праві // Право України. - 2001. - № 2. – С.133-136.

28. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. проф. С.М. Кравченко – Львів: Вид центр ЛНУ, 2002. – 336 с.

29. Концепция устойчивого развития и ее отражение в законодательстве Украины об охране окружающей среды // Н.Р.Малишева, Н.И.Ерофеев, В.Н.Петрина. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса. – К. – 1993. – С.3-39.

30. Малишева Н.Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 1996. – 53 с.

31. Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. – Женева, 1993. – 70 с.

32. Колбасов О.С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. – 1992. - №11. – С.85-91.

33. Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. Учебное пособие. – Минск: “World Wide Printing”, 1999. – 256 с.

34. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – С.14-17.

35. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.) // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – С. 101-118.

36. Закон України від 6 липня 1999 року “Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 34. – Ст.296.

37. Київ 2003 через Орхус. – ІАФ “ЕКОР”. – 2003. – 49 с.

38. Ратифікація Орхуської конвенції // Матеріали відкритих парламентських слухань, організованих Комітетом екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України та програмою Тасіс “Підвищення інформованості населення з екологічних питань”. 26 березня 1999 року. – Київ, 1999. – 48 с.

39. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 168 “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” // <http://www.rada.gov.ua/>

40. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169 “Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації” // <http://www.rada.gov.ua/>

41. Огляд 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища “Довкілля для Європи” // Вісник екологічної адвокатури. – 2003. - № 22. – С.5-7.

42. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Наука, 1976. – 230 с.

43. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 290 с.

44. Мунтян В.Л. Правовая охрана природы УРСР. – К.: вид-во “Вища школа”, 1973. – 204 с.

45. Круглов В.В. Участие общественности в организации природоохранительной деятельности промышленного предприятия // Социальное управление и право. Межвузовский сборник работ аспирантов и молодых преподавателей. – Свердловск. - 1976. – Вып.19. – С. 51-55.

46. Клепников М.Н. Общественные организации, участвующие в охране природы // Правовые средства охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. – Свердловск. – 1977. – Вип.58. – С. 101-109.

47. Быстров Г.Ю. Правовое положение общественных организаций, осуществляющих функции охраны окружающей среды // Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под ред. Н.Т.Осипова. – Л.: ЛГУ, 1979. – С. 101-162.

48. Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах-членах СЭВ / Под ред. О.С.Колбасова. – М.: Юрид.лит., 1979. – 392 с.

49. Боголюбов С.А. Природоохранительная деятельность общественности: правовые формы. – М.: О-во “Знание” РСФСР, 1988. – 48с.

50. Шемшученко Ю.С. Экология и гласность: правовые аспекты // Курсом перестройки под знаменем Великого Октября. – К.: Политиздат Украины, 1988. – С.206-208.

51. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – 231 с.

52. Страутманис Я.Я. Роль права в активизации общественного контроля в области охраны окружающей среды // Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды: Тезисы республиканской научно-практической конференции, 28-30 ноября 1988 г. – К., 1988. – С.174-175.

53. Юридические аспекты участия граждан в охране окружающей среды // Государство и право. - 1995. - № 5. - С. 128-152.

54. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. - Х.: Вища школа, 1986. -160 с.

55. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 136 с.

56. Боголюбов С.А., Колбасов О.С. Закон об охране природы в СССР. Каким ему быть? Мнения и предложения учёных. – М.: Юрид.лит., 1991. – 64 с.

57. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль // Государство и право. – 1996. - № 2. – С.65-75.

58. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06. – Київ, 1998. – 173 с.
59. Стегній О.Г. Екологічний рух в Україні: соціологічний аналіз / Ін-т соціології. – К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2001. – 243 с.
60. Жибуль И.Я. Экологические потребности: сущность, динамика, перспектива / Под ред. А.И.Савастюка. – М.: Наука и техника, 1991. – 184 с.
61. 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. - 24 с.
62. Вопросы теории и истории общественных организаций // Ц.А.Ямпольская, А.И.Цепин, Ю.Я.Львович и др. / Отв. ред. Ц.А.Ямпольская, А.И.Щиглик. – М.: Наука, 1971. – 259 с.
63. Общественные организации, право и личность / Ц.А.Ямпольская, Д.В.Шутько, Н.В.Витрук и др. – М.: Наука, 1981. – 367 с.
64. Тарнавский А.Г. Охрана природы и общественные организации: правовые вопросы. – М.: Наука, 1990. – 128 с.
65. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. – М.: Юрид. лит., 1985. – 176 с.
66. Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к закону России. – М.: Республика, 1993. – 224 с.
67. Нужнова А.В. Приоритетность некоторых экологических прав граждан // Актуальные проблемы становления государственности в Украине: Краткие тезисы докладов и научных сообщений межрегион. научной конференции молодых ученых и аспирантов. – Х., 1995. - С. 38-39.
68. Игнатьева И.А. Экологические права и обязанности в Конституциях государств-участников СНГ // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2002. - № 1. – С.99-110.
69. Третьякова А.А. Понятие экологических прав граждан по законодательству стран-членов Европейского Союза // Экологическое право. – 2002. - № 1. – С.51-57.

70. Калиниченко П.А., Рациборинская Д.Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право. – 2003. - № 2. – С. 55-59.

71. Васильева М.И. Права граждан на здоровую окружающую среду: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1980. – 26 с.

72. Васильева М.И. Судебная защита экологических прав // Государство и право. – 1997. - № 2. – С.119-121.

73. Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. – 1999. - № 8. – С.49-62.

74. Бринчук М.М. Экологические права граждан: условия и гарантии реализации // Социальное государство и защита прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: ИГП РАН, 1994. – С.102-117.

75. Бринчук М.М. Механизм защиты экологических прав граждан // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека // Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: ИГП РАН, 1994. – С.146-162.

76. Бринчук М.М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // Государство и право. – 2000. - № 9. – С.38-52.

77. Захарченко Т. Охрана окружающей среды: практическое руководство к юридическим действиям граждан России. – Санкт-Петербург, 1994. – 119 с.

78. Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. – К.: Інформ. аген. “Ехо-Восток”, 1997. – 174 с.

79. Кравченко С. Захист екологічних прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз // Право України. – 1995. - № 5-6. – С.33-36.

80. Кравченко С.М. Судовий захист екологічних прав громадян: теорія і практика // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали I регіональної наукової конференції (лютий 1995 рік). – Львів, 1995.- С.11-13.

81. Боголюбов С.А. Референдумы по экологическим проектам // Государство и право. – 1999. - №11. – С.31-37.

82. Екологічна експертиза: право і практика // В.І.Андрейцев, М.А.Пустовойт, С.В. Калиновський та ін. / За ред. В.І.Андрейцева, М.А.Пустовойта. – К.: Урожай, 1992. – 208 с.

83. Малышева Н.Р., Олещенко В.И. Общественная экологическая экспертиза (организационно-правовой аспект) // Проблеми підвищення ролі державної, наукової і громадської експертизи (Тези доповідей учасників республіканської науково-практ. конференції 28-29 травня 1991р.). - Львів, 1991. – С.34-36.

84. Позняк Е.В. Організація громадської екологічної експертизи як функція управління в галузі екології (соціально-правовий аспект) // Вісник Київського ун-ту. Юридичні науки. – 2001.– Вип. 44. – С.31-35.

85. Позняк Е.В. Реалізація права громадян на участь у проведенні громадської екологічної експертизи // Вісник Київського ун-ту. Юридичні науки. – 2001.– Вип. 41. – С.27-30.

86. Гришин Н.Н. О разработке нормативного акта, регламентирующего обсуждения с общественностью объектов государственной экологической экспертизы // Журнал Российского права. – 2000. - № 3. – С. 67-74.

87. Бесяцкий А.В. Организационно-правовые проблемы оценки воздействия на окружающую среду: Автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.00.06 / Ин-т государства и права Российской Академии наук. – М, 1992. – 24 с.

88. Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища. – К.: Знання. – 1980. – 48 с.

89. Боголюбов С.А. Правовые проблемы общественного контроля в области охраны природы // Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды (Тезисы республиканской научно-практической конференции 28-30 ноября 1988г.) / Отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. – 1988. – С. 169-171.

90. Скрильніков Д.В. Екологічний контроль: питання теорії і практики. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – С. 93-108.

91. Краснова М. Право громадян на екологічну інформацію: проблеми гарантій реалізації та захисту // Право України. – 1997. - № 3. – С.42-48.

92. Краснова М.В. Конституція України та екологічні права громадян // Вісник Київського ун-ту. Юридичні науки. – 2000.– Вип. 37. – С.12-16.

93. Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06. – Київ, 1997. – 199 с.

94. Кобецька Н.Р. Правове регулювання одержання громадянами екологічної інформації // Право України. – 1996. - №12. – С.67-70.

95. Кобецька Н.Р. Право громадян України та їх об'єднань на участь в прийнятті рішень, пов'язаних з впливом на довкілля // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Зб. наук. статей викладачів юридичного факультету. – Вип.2. – Івано-Франківськ: Плай, 1998. – С.93-108.

96. Шевчук Ю.В. Конституційно-правові гарантії екологічних прав громадян в Україні [Монографія]. – К.: Геопринт, 2006. – 131 с.

97. Погляд громадськості: Екологічна політика в Україні. Матеріали Першої Всеукраїнської конференції екологічної громадськості (Київ, 15-16 грудня 2000 року). – К.: Інфотерра, 2001. – 400 с.

98. Форми участі громадськості в прийнятті рішень, що стосуються питань довкілля / Практичний посібник. – Київ, 2004. – 69 с.

99. Участь громадськості у збереженні малих річок України: матеріали тренінг-курсу. – К.: Чорноморська програма Ветландс Інтернешнл, 2005. – 380 с.

100. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. – К.: УРЕ, 1986. – 800 с.

101. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави [Монографія]. – Х.: Константа, 2004. – 225 с.

102. Рубцов В.П. Засоби громадської участі. Науково-практичний збірник модельних місцевих нормативних актів. – К.: Екософія, 2003. – 100 с.

103. Управління за участю громадян: міжнародний досвід та рекомендації для України. – К.: К.І.С., 2004. – 124 с.

104. Тустановська І. Участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень: необхідність законодавчого забезпечення // Погляд громадськості: Екологічна політика в Україні. Матеріали Першої всеукраїнської конференції

екологічної громадськості (Київ, 15-16 грудня 2000 року). – К.: Інфотерра, 2001. – С.100-102.

105. Мерія і громадяни – довіра через співпрацю. Інститут імені Пилипа Орлика. – Київ, 1999. – 148 с.

106. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2 - 359 с.

107. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Юрид. лит., 1962. – 212 с.

108. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998. – Т.1: А-Г. - 672 с.

109. Котелевець А.В. Актуальні питання правозастосовчої діяльності у галузі екології: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Х., 1999. – 181 с.

110. Орлов М. Проблеми захисту природних права людини і юридичних осіб у сфері екології // Вісник Академії правових наук України. – 2002. - № 2. – С. 114-124.

111. Соскін О. Механізми підтримки місцевою владою НДО, що відповідають пріоритетам розвитку міста в гуманітарній сфері // Взаємодія між міською владою та недержавними організаціями – запорука поглиблення демократичних реформ в Україні: Збірка матеріалів. – К.: Ін-т трансформації суспільства, 2001. – 136 с.

112. Збігнєв Л. Кілька зауважень про роль неурядових організацій у демократичній державі. – Львів: Товариство Лева, 1999. – 12 с.

113. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 40-41, 42. – Ст. 492.

114. Новіков М.М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 18 с.

115. Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С.А.Боголюбова. – М.: Норма, 2000. – 448 с.

116. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. - № 5: Цивільний кодекс України: Офіційний текст. – 464 с.

117. Котюк І. Основи публічного права України. – К.: Логос. – 160 с.
118. Селіванов В.М. Громадянське суспільство в Україні: проблеми формування і взаємодії з державою // Громадянське сусп-во і підприємництво в Україні: Зб. наук. праць. – К.: Манускрипт, 1996. – С.1-26.
119. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972. – 288 с.
120. Вінник О.М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення. Монографія. – К.: Атіка, 2003. – 352 с.
121. Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 48. - Ст.254.
122. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998.- № 5. – С. 21-24.
123. Закон України від 21 травня 1997 року “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради. – 1997. - № 24.- Ст.170.
124. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
125. Мороз Г.В. Визначення поняття “громадськість” у контексті природоохоронної діяльності // Право України. – 2004. - № 8. – С. 100-103.
126. Лісовий кодекс України // Кодекси України. – К.: Юрінком Інтер. – 1997. – Кн.3. – С.311-348.
127. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 24. – Ст. 189.
128. Кодекс України про надра // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 36. – Ст. 340.
129. Закон України від 21 червня 2001 року “Про охорону атмосферного повітря” // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 48. – Ст. 252.
130. Закон України від 13 грудня 2001 року “Про тваринний світ” // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 14. – Ст. 97.

131. Козак З., Тустановська І. Доступ до правосуддя з питань довкілля. Посібник. – Львів: Мета, 2002. – 200 с.

132. Скоблик В. Залучення громадян до державного управління. – Ужгород, 1997. – 28 с.

133. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 21 с.

134. Довідник з прав людини. – К.: Право, 1995. – 138 с.

135. Багін О. Участь громадських організацій у реалізації місцевих екологічних планів дій // Погляд громадськості: Екологічна політика в Україні. Матеріали Першої Всеукраїнської конференції екологічної громадськості (Київ, 15-16 грудня 2000 року). – К.: Інфотерра, 2001. – С.171-175.

136. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування: Навчальний посібник / За ред. В.В.Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.

137. Кравченко В.В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування. – К.: Атіка, 2003. – С.50-54.

138. Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 19 с.

139. Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення // Право України. - 2000. - № 7. – С.21-22.

140. Скрильніков Д. Концепція нормативного акту про участь громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень // Вісник екологічної адвокатури. – 2000. - № 11. – С.42-45.

141. Вісник екологічної адвокатури. – 2001. - № 16. – С.19-20.

142. Ільїна Н. Правові засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо забезпечення екологічної безпеки при планування та забудові міст України / Юридична Україна. – 2007. - №12. – С. 49-55.

143. Доклад об осуществлении Орхусской конвенции в Украине // <http://www.menr.gov.ua/>

144. Книгін К. Правове визначення референдуму як форми народовладдя (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2001. - №11. – С.28-31.

145. Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Советское государство и право. – 1986. - №8. – С.80-88.

146. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдум в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 252 с.

147. Федоренко В. Юридична сила референдумів, плебісцитів // Віче. – 2000. - №8(101). – С.57-69.

148. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” // www.duma.gov.ru

149. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 “Про перелік видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку” // Збірник нормативних актів України про охорону навколишнього природного середовища. - Т.2. – Чернівці: Зелена Буковина, 1996. – С.173-174.

150. Закон України від 18 січня 2001 року “Про об’єкти підвищеної небезпеки” // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 15. – Ст.73.

151. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №25-26. – Ст. 131.

152. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Постатейні матеріали: Офіц. вид. станом на 24 травня 2002 року – Ужгород: Інформаційно-видавниче агентство “ІВА”, 2002. – 724 с.

153. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2001. – 262 с.

154. Закон України від 4 квітня 1995 року “Про комітети Верховної Ради України” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 19. – Ст.134.

155. Слухання у комітетах Верховної Ради України: Практ. посіб. / Програма сприяння парламенту України. – 2-ге вид., допов. – К.: К.І.С., 2002. – 186 с.

156. Чернега Р.Т. Типове положення про громадські слухання, як один із шляхів вдосконалення участі громадян у місцевому самоврядуванні України // Молодь у юридичній науці: збірник тез доповідей Міжнародної наукової конференції молодих вчених “Другі осінні юридичні читання”. – Хмельницький: В-во ХІУП, 2003. – С.66-68.

157. Шара Л. Кращий досвід громадських слухань в Україні. – К.: Фонд “Європа ХХІ”, 2002. – 100 с.

158. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических заведений. – М.: Юристъ, 2002. – 688 с.

159. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» // <http://www.rada.gov.ua/>

160. Экология и нарушение прав человека: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ. – М.: Юриспруденция, 2002. – 64 с.

161. Гарашук В.М. Екологічний контроль як чинник екологічної безпеки суспільства // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. – 2002. - Вип. 3. – Х.: Право. – С.133-140.

162. Гетьман А.П., Здоровко Л.М. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання: Монографія. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2004. – 216 с.

163. Петров В.В. Экология и право. – М.: Юрид. лит., 1981. – 224 с.

164. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – М., 1992. – 35 с.

165. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. – Ст.27.

166. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 “Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля” // <http://www.rada.gov.ua/>

167. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2003. - 35 с.

168. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року 188/98-ВР “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 38-39. - Ст.248.

169. Лазор О.Я. Екологічна експертиза: теорія, методологія, практика: Монографія / За науковою редакцією М.Д. Лесечка. – Львів: Ліга-Прес, 2002. – 364 с.

170. Позняк Е.В. Правові аспекти громадської екологічної експертизи // Вісник Київського ун-ту. Юридичні науки. – 2000.– Вип. 37. – С.38-42.

171. Корабльова А.І., Чесанов Л.Г., Долгова Т.І., Шапарь А.Г., Огир Л.Б.: Екологічна експертиза та екологічна інспекція. – Дніпропетровськ: Поліграфіст. – 2002. – 220 с.

172. Пордю М. Общественная экспертиза проекта строительства атомного реактора в г. Сизвелл: на пути к оценке влияния на окружающую среду // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. – М.: ИГП АН СССР, 1988. – С. 100-104.

173. Закон України від 10 лютого 1995 року “Про наукову і науково-технічну експертизу” // Відомості Верховної Ради. – 1995. - № 9. - Ст.56.

174. Федеральный закон “Об экологической экспертизе”// www.duma.gov.ru

175. Комментарий к Федеральному закону “Об экологической экспертизе” / Отв. ред. проф. М.М.Бринчук. – М.: изд-во БЕК, 1999. – 224 с.

176. Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” // Відомості Верховної Ради. – 1994. - № 6. – Ст.30.

177. Ткачук А. Населення чи громада? Або як впливати на місцеву владу. – К.: Ін-т громад. суспільства, 2001. – 80 с.

178. Федоровська О. Громадський контроль в галузі охорони довкілля: питання правничої лінгвістики // Право України. – 2006. - №2. – С. 113-116.

179. Мягченко М. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2000. - № 7. - С.18-20.

180. Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року “Про затвердження Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій” // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН, ІАЦ “ЛІГА”, ЛІГАБізнесінформ, 2004.

181. Кононенко О. Проблеми реалізації конституційного права громадян на збори, мітинги, походи і демонстрації // Право України. - 1998. – № 2. – С.48-50.

182. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) // <http://www.rada.gov.ua/>

183. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 року № 404 “Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України” // <http://www.rada.gov.ua/>

184. Закон України від 15 січня 1998 року “Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” // Відомості Верховної Ради. – 1998. - № 20. – Ст.99.

185. Закон України 2 жовтня 1996 року “Про звернення громадян” // Відомості Верховної Ради. – 1996. - № 47. - Ст.256.

186. Закон України від 2 жовтня 1992 року “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради. – 1992. - № 48. - Ст.650.

187. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2003. – 21 с.

188. Мелень О. На захисті прав людини // Вісник екологічної адвокатури. – 2002. - № 19. – С.29-32.
189. Ларичев О. Наука и искусство принятия решений. – М.: Наука, 1979. – 200 с.
190. Відкритість української влади: проблеми і перспективи: Матеріали “круглого столу”. – К.: “Альтерпрес”, 2002. – 56 с.
191. Бакуменко В. Державно-управлінські рішення як предмет досліджень // Вісник Академії державного управління при Президентіві України. – 2000. - № 3. – С.363-368.
192. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко та ін.- К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
193. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1978. – 253 с.
194. Шадрин И. П. Подготовка и принятие управленческого решения – функция народного управления обществом. – М.: Наука, 1969. – 302 с.
195. Голубченко В.І. Підготовка та прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади // Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи. - Х.: УАДУ УФ, 2000. – С. 42-44.
196. Малиновський В. Функція прийняття управлінських рішень // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1999. - № 3. – С.42-50.
197. Управленческие процедуры. – М.: Наука, 1988. – 272 с.
198. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. – К.: Знання, 1999. – 182 с.
199. Ібрагімова І. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності // Вісник Національної академії державного управління. – 2004. – № 1. - С. 36-42.
200. Беляков К. Організаційно-правові проблеми формування державної інформаційної політики України // Право України. – 2004. - № 10. – С. 16-19.

201. Годика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // Право України. – 1998. - № 6. – С.22-29.

202. Гласность: мнения, поиски, политика // Р.Ш.-А.Алиев, Ю.М.Батурич, Н.Н.Деев и др. / Под ред. Ю.М.Батурина. – М.: Юрид. лит., 1989. – 368с.

203. Слінько Т.М. Правове забезпечення екологічної гласності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Українська юридична академія. – Харків, 1993. – 19 с.

204. Костицький В. Екологічна криза та шляхи її подолання // Право України. – 1998. - № 4. – С.34-36.

205. Екологічні проблеми та перспективи їх вирішення: Матеріали виступів учасників міжнар. конф. та всеукр. еколог. ярмарку. – Черкаси, 2001. – 172 с.

206. Малышева Н.Р. Демократизация процесса принятия экологически значимых решений // Государственный и общественный контроль в области окружающей среды (Тезисы республик. научно-практ. конф. 28-30 ноября 1988 г.). – Киев. – 1988. – С.27-29.

207. Мацюк А.Р. Законотворчий процес: поняття та основні його стадії // Концепція розвитку законодавства України. – К., 1996. – 158с.

208. Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси і особливості // Право України. – 1998. - № 4. – С.81-83.

209. Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії та етапи // Право України. – 1999. - № 6. – С. 26-31.

210. Участь громадськості в процесі формування державної політики в цілому та окремих рішень органів державної влади. Правова база та методичні матеріали. – Київ, 1999. – 48 с.

211. Тимчасовий регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. – 2008. - № 19-20., 21-22. - Ст. 211.

212. Двери в демократію. Законодавство и практика участия общественности в принятии экологически значимых решений в Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине на основе национальных обзоров. – Львов, 1998. – 160 с.

213. Закон України “Про статус народного депутата України” від 22.03.2001р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. - № 42. - Ст.212.

214. Указ Президента України від 1 серпня 2002 року “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” № 683/2002 // Урядовий кур’єр. – 2002. – 2 серпня.

215. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 19 с.

216. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.

217. Мороз Г.В. Участь громадськості в обговоренні проектів законодавчих актів з охорони довкілля // Держава і право: Збірник наукових праць: Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – Вип. 22. – С.38-43.

218. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України // Право України. – 2004. - № 9. – С.28-31.

219. Природноресурсове право України: Навч. посібник / За заг. ред. І.І.Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с.

220. Нормативні та практичні аспекти виконання оцінки впливу на навколишнє середовище. Збірник матеріалів / Упоряд. В.О. Тихий, Л.К. Яровой – К.: Веселка, 2002. – 150 с.

221. ДБН А.2.2-1-2003 “Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування”, розроблені Українським державним головним інститутом “УкрНДІПНТВ” та схвалені рішенням науково-технічної ради Держбуду України від 9 грудня 2003 року № 89.

222. Скрильніков Д. Питання вдосконалення законодавства у сфері оцінки впливу на навколишнє природне середовище // Вісник екологічної адвокатури. – Весна – літо 2000. - № 12. – С.36-47.

223. Закон України від 20 квітня 2000 року “Про планування і забудову територій” // Відомості Верховної Ради. – 2000. - № 31. - Ст.250.

224. Бонайн Дж., Кравченко С. Стратегічна екологічна оцінка разом з громадськістю // Вісник екологічної адвокатури. – Весна – 2001. - № 14. – С.11-14.

225. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – С.66-77.

226. Екологічна оцінка: Міжнародний проект в Івано-Франківській області. – Київ, 2000. – 20 с.

227. Філіпповський В.М. Захист громадою свого життєвого середовища від незаконної забудови / В.М. Філіпповський, В.В. Щербанко, М.С. Кружилін. – Луганськ: Янтар, 2007. – 163 с.

228. Васильєва М.И. Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1990. - № 6. – С.52-61.

229. Бредихина В.Л. Правовые способы защиты права граждан на безопасную окружающую среду / Проблемы законности. – 2002. – Вип. 56. – С.83-88.

230. Гарнавский А.Г. Охрана природы и общественные организации в капиталистических странах // Советское государство и право. – 1989. - № 5. – с. 58-64.

231. Международные механизмы защиты прав человека. – Харьков: Фолио, 2001. – 112 с.

232. Судовий захист екологічних прав громадян України: Довідник для суддів / Краснова М.В., Малишева Н.Р., Шевчук П.І., Підліснюк В.І. та ін. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2001. – 178 с.

233. Балашенко С.А., Лаевская Е.В., Макарова Т.И. Право на благоприятную окр. среду (как его защитить?): Практ. пособие. - Минск, 2002. – 160 с.

234. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35-36, 37. – Ст.446.

235. Доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Результати моніторингу окремих судів Львівської області: зб. судових рішень. – Львів, 2007. – 83 с.

236. Цимбалістенко Н.Ю. Право громадського інтересу як об'єкт судового захисту в цивільному судочинстві // Проблеми розвитку юридичної науки у новому столітті: Тези наук. доповідей і повідомлень учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 25-26 грудня 2002 року). – Х., 2003. – С.26-29.

237. Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. – 1999. - № 9. – С.32-40.

238. Кравченко С.М. Проблеми вдосконалення регулювання екологічних відносин // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. Короткі тези доповідей та наукових повідомлень. - Харків, 1995. – С.203-205.

239. Замфир П., Мыца О. Некоторые аспекты «права общественного интереса» в Республике Молдова // Вісник екологічної адвокатури. - 2001. - № 14. – С.24-29.

240. Захарченко Т.Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США: Научное пособие. – К.: УМК ВО, 1992. – 80 с.

241. Нечипорук С. Принцип участі громадян у здійсненні правосуддя та поєднання колегіального й індивідуального порядку розгляду справ // Право України. – 2003. - № 11. – С. 82-85.

242. Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини на звернення за захистом свої прав і свобод до Європейського суду з прав людини: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський нац. ун-т ім.Т.Г. Шевченка. – К., 2002. – 20 с.

Мороз Г.В.

**Правове регулювання участі громадськості
в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля**

Монографія

Комп'ютерна верстка І.В. Козич

Підписано до друку 14 12 2008. Формат 60/16. Папір ксероксний.

Ум.друк.арк.9,6 Тираж 500 прим. Зам № 18/08.

ISBN 966-1-133-18