

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

БОНДАРЕНКО В.В.

**ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ
ЕКОЛОГІЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТІ ПРАВА ГРОМАДЯН
НА ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНЕ НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

У статті проаналізовано специфіку діяльності громадських екологічних організацій у реалізації та захисті права громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище. Визначено їх форми участі та розкрито сутність кожної з них.

Ключові слова: форма участі, громадські екологічні організації, реалізація та захист прав громадян, екологічно безпечне навколишнє середовище.

В статье проанализирована специфика деятельности общественных экологических организаций в реализации и защите права граждан на экологически безопасную окружающую среду. Определены их формы участия и раскрыта сущность каждой из них.

Ключевые слова: форма участия, общественные экологические организации, реализация и защита прав граждан, экологическое безопасную окружающую среду.

In the article analyzed the specifics of the activities of public environmental organizations in the implementation and protection of citizens' rights to an environmentally safe environment. Their forms of participation are determined and the essence of each of them is disclosed.

Key words: participation form, public ecological organizations, realization and protection of citizens' rights, environmentally safe environment.

Вступ. Господарська діяльність різних суб'єктів, експлуатація природних ресурсів чинить негативний вплив на навколишнє природне середовище, що відповідним чином позначається на екологічній ситуації в країні. Збільшують ризик екологічних лих і катастроф техногенного характеру недостатність державних заходів, низька екологічна культура суспільства, яка пов'язана з культурою та відповідальністю кожної людини як індивіда. Саме тому однією з рушійних сил розвитку безпеки навколишнього середовища є плідна співпраця державних інститутів з інститутами громадянських формувань. Варто визнати, що рівень демократії в державі характеризує такий чинник, як прагнення із боку держави до співпраці з громадськими об'єднаннями, оскільки держава сприяє реалізації одного з найважливіших прав людини – права на об'єднання з метою забезпечення захисту своїх інтересів і досягнення спільних цілей [1, с. 317].

Підкреслимо, що тему участі та впливу громадських формувань на державну політику країни, зокрема в екологічній сфері, досліджували В.І. Андрейцев, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко та інші правознавці.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз специфіки діяльності громадських екологічних організацій у реалізації та захисті права громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище, визначення їх форми участі.

Результати дослідження. Безперервний процес стабільного суспільного розвитку в державі неможливий без вирішення проблеми взаємовідносин органів влади з громадськими організаціями, що представляють інтереси населення. Готовність влади до співпраці з громадськими організаціями виступає основною умовою стабільності в суспільстві.

Основним правовим актом щодо розвитку інститутів громадянського суспільства є Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства» від 24 березня 2012 р. [2]. Постановою Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3] визначений механізм формування консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади, затверджений порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. У цих документах наголошується на забезпеченні відкритості формування та реалізації стабільної і зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави, урахуванні громадської думки в процесі підготовки та організації виконання її рішень, підтриманні постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, підтримці ініціативи громадськості щодо створення системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визначені основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. У п. 4 Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [3] вказано, що результати консультацій із громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Тобто законодавчо зумовлено створення консультаційних органів при громадських об'єднаннях із метою здійснення впливу на формування державної політики на різних рівнях для прийняття значущих рішень як форма участі громадських організацій у реалізації та захисті права громадян.

Одним із конституційних прав громадян України є право проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, яке являє собою нормативно закріплену можливість організації та участі у проведенні відкритих, мирних, доступних кожному акцій, що проводяться без зброї, за допомогою яких здійснюється формування і вираження громадської думки, участь в управлінні справами держави, захист інших прав і свобод громадян. Зазначене право проголошено у ст. 39 Конституції України. При цьому вказане право, виступаючи як одне з основних прав кожної людини, має і міжнародно-правове закріплення. Зокрема, воно проголошується в ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р., що виражає прихильність держав-членів Ради Європи до гарантованих нею цінностей демократії, а також дотримання та забезпечення фундаментальних прав і свобод всіх осіб, що живуть у цих країнах. Тобто громадські організації мають закріплене конституційне право на проведення мирних зборів та мітингів, відкритих протестів і консолідації суспільних груп, що є формою їх участі в реалізації та захисті прав громадян.

Підґрунтя для розвитку громадянського суспільства містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 13 якого визначено, що територіальна громада має право проводити громадські слухання, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати працівників місцевого самоврядування, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування [4]. Сучасне місцеве самоврядування, метою якого є життєзабезпечення територіальних утворень, неможливе без активної участі в ньому населення, оскільки публічна влада найбільш наближена до громадян. Питання, які виникають на рівні місцевого самоврядування, зокрема негативні явища та неефективність його роботи, дедалі частіше стають предметом обговорення і контролю. У таких умовах участь населення через створені ним суспільні інститути у вирішенні місцевих проблем є обов'язковою. Тому легітимним із боку громадських об'єднань буде організація, проведення або участь в окремих громадських слуханнях для розроблення адекватних правових заходів, що також є формою участі громадських організацій у процесі реалізації та захисту прав громадян.

Громадяни мають звертатись до органів публічної адміністрації із заявами, скаргами та пропозиціями, реалізуючи при цьому право, яке передбачене ст. 40 Конституції та ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» [5]. Право на звернення – це форма участі громадян в управлінні з метою впливу на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Також право на звернення – це спосіб відновлення порушеного права за допомогою скарг, заяв та клопотань. У частині отримання екологічної інформації воно гарантує виконання інших еколого-конституційних прав. Наприклад, щоб вимагати відшкодування шкоди, яка завдана внаслідок

лідок несприятливого стану навколишнього середовища, необхідно отримувати інформацію, що свідчить про факт екологічного правопорушення. Як бачимо, Конституцією і Законом визначена можливість звернення до депутатів та/або представників виконавчої влади, правоохоронних органів, в тому числі і на отримання інформації. Тобто право на звернення входить у систему конституційних прав громадян, а колективне звернення є формою участі громадських організацій у реалізації та захисті прав громадян.

Особлива роль у діяльності громадських формувань відведена засобам масової інформації як інструменту формування громадської думки. Активне використання ЗМІ не тільки сприяє популяризації громадських рухів, а й розширює сфери їхнього впливу шляхом використання різних засобів соціальної реклами та публікації матеріалів, які викликають великий суспільний резонанс. У сучасних умовах, коли ЗМІ, володіючи великими технічними можливостями, фактично перетворилися із засобу інформування населення на соціальний інститут, який по праву називають четвертою владою, більшість актуальних тенденцій і течій у розвитку суспільних рухів поширюється і популяризується саме їх засобами. Публікація матеріалів суто агітаційного характеру або освячення дій тих чи інших органів влади сприяє приверненню до них суспільної уваги.

В умовах, коли перед Україною стоїть завдання побудови розвиненого громадянського суспільства, держава має здійснювати підтримку громадських організацій із метою розвитку активної політичної і громадянської позиції людей. Хоча в Україні існує необхідна законодавча база, що дає змогу громадянам впливати на процес прийняття державних рішень, населення неповною мірою інформоване про свої екологічні права. І в цій царині важлива просвітницька робота, яку також можна найефективніше проводити за допомогою засобів масової інформації. Відображення екологічних питань у ЗМІ збільшує інформаційний вплив медіа на громадянську свідомість, а фіксація основних проблем суспільства, зокрема і з правових питань, за допомогою формування громадської думки – випробуваний прогресивний метод формування правової культури. О.Ю. Полтараков підкреслює, що система відносин громадянського суспільства з державою ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [6].

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7], зокрема ст. 9 та ст. 13, передбачено, що органи державної влади зобов'язані оприлюднювати проекти регуляторних актів у друкованих засобах масової інформації або на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості і забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця. Тобто велику роль у реалізації та захисті прав громадян відіграє діяльність громадських організацій зі здійснення окремих публікацій у ЗМІ з актуальних проблем.

Нами наведені загальні форми участі громадських організацій без урахування специфіки діяльності, тому далі в роботі зупинимось на законодавчих можливостях діяльності екологічних громадських організацій. Г.В. Мороз висловлює позицію, згідно з якою екологічна громадськість – це соціально активні громадяни, їх об'єднання чи групи, які зацікавлені в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні [8, с. 6]. Метою створення та напрямками дії екологічних громадських формувань є реалізація людьми права на екологічну безпеку та відповідальність кожного за її збереження. Так, екологічні права громадян гарантуються шляхом участі громадських об'єднань та громадян у діяльності з охорони навколишнього природного середовища (п. «в» ч. 1 ст. 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Відповідно до ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища належить до системи гарантій екологічних прав громадян.

Громадський екологічний контроль та його місце в системі екологічного права України є питанням, якому в юридичній науці присвячена значна кількість праць, і варто визнати, що громадський контроль саме в галузі екології, на відміну від інших галузей, є найбільш розвинутим у державі. Одними з перших праць у вітчизняній юридичній науці, які стосуються питань громадського екологічного контролю, є праці академіка НАН України Ю.С. Шемшученка, серед яких варто виокремити роботу «Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища», в якій зіставлені поняття державного та громадського екологічного контролю та розглядаються особливості кожного з його видів [9, с. 639].

В юридичній літературі немає жодного визначення громадського контролю, а також відсутнє бачення механізму його реалізації. В юридичній енциклопедії термін «громадський контроль»

трактується як важлива форма реалізації демократії, спосіб залучення населення до управління суспільством і державою [9, с. 639]. В.Я. Малиновський розглядає громадський контроль як процес доступу громадян до державного управління [10, с. 53].

Український дослідник А.С. Крупник, досліджуючи питання громадського контролю, дійшов висновку, що це інструмент громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Науковець має думку, що громадський контроль є невід'ємною складовою частиною системи публічного управління [11, с. 146].

Г.В. Атаманчук вважає, що громадський контроль – це контроль над діяльністю органів влади, що здійснюється громадянами та громадськими об'єднаннями. Науковець вважає, що це прояв соціального контролю, який здатний запобігати появі негативних явищ у суспільній системі та/або своєчасно реагувати на них [12, с. 72]. Тобто характерні загальні ознаки громадського контролю й інших видів контролю полягають у загальній його меті, яка спрямована на забезпечення законності та дисципліни у сфері державного управління шляхом реалізації можливостей суспільства.

Громадський контроль, як і будь-які інші види контролю, включає в себе не тільки контроль за діяльністю державних органів, їх посадових осіб та інших публічних органів влади, але також і контроль за дотриманням прав і свобод людини іншими суб'єктами незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності.

Особливістю громадського контролю є таке: по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю і, як наслідок, по-друге, із повноваженнями виключно громадського контролю. Згідно з З.С. Гладуном, контрольні повноваження суб'єктів громадського контролю не мають юридично-владного змісту. Отже, рішенням громадських організацій за результатами перевірок притаманний рекомендаційний характер [13, с. 124]. Вважаємо, що не варто погоджуватись із вказаною позицією. Відповідно до ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища на громадських засадах виконують громадські інспектори. Державою розроблено Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [14], згідно з п. 3.7 якого громадські інспектори з охорони довкілля, окрім спільних перевірок із працівниками органів державного контролю, мають повноваження на складання протоколів про адміністративну відповідальність у разі виявлення порушення законодавства, які в подальшому передають органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам із метою притягнення винних до відповідальності. Тобто, не маючи владних повноважень на проведення контрольних дій, інспектори мають повноваження на проведення спільних дій з органами державного контролю.

Отже, варто частково погодитися з міркуванням Р.Ю. Шульги, що виділяє інформаційну, попереджувальну та каральну форми екологічного контролю. При цьому науковець вважає, що каральна форма контролю притаманна лише державним органам влади, які уповноважені застосовувати державний примус [15, с. 138–139]. Нами зазначено вище, що громадські інспектори мають повноваження на складання протоколів про адміністративне правопорушення, на передачу інформації до правоохоронних органів. Тобто функції громадських інспекторів є підґрунтям для застосування іншими органами каральних функцій.

Вітчизняний вчений В.М. Гаращук [16, с. 10] вважає, що діяльність різних громадських формувань громадським контролем можна визнати лише з певною часткою умовності, оскільки в їх роботі відсутні такі важливі ознаки контролю як право втручання в діяльність контролюваного об'єкта і право самостійно притягувати його до юридичної відповідальності. Не можемо погодитися із такою позицією, оскільки, по-перше, відсутність окремих повноважень щодо притягнення до правової відповідальності не може свідчити про відсутність контрольних функцій, по-друге, ст. 23 Господарського кодексу України заборонено незаконне втручання у господарську діяльність суб'єктів господарювання будь-яких контролюючих органів. Тобто не можна змішувати поняття громадського контролю зі втручанням у діяльність об'єкта контролю.

Резюмуючи, зазначимо, що громадський контроль – це значний ресурс щодо забезпечення і захисту прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище.

Також до спеціальних повноважень громадських організацій варто віднести проведення громадської екологічної експертизи, що передбачено ст. 10 та ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [17], а також ст.ст. 8, 15, 32, 24, 35 Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. [18]. Громадська експертиза законопроектів та нормативно-правових актів – одна з найбільш затребуваних нині форм громад-

ського контролю. Зважаючи на лексикологічний оборот досліджуваного поняття, надамо його визначення: «Громадська експертиза – це експертиза, яка проводиться з метою захисту суспільних інтересів; її замовником є суспільство». Поряд із цим громадська експертиза, як і будь-яка інша, повинна мати чітку мету, змістовну і важливу з точки зору процесу прийняття рішень. Вона має спиратися на професійне знання і мати зрозумілу, обґрунтовану методологію. Громадська експертиза як правовий механізм реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами здійснюється шляхом залучення громадських кіл до перевірки відповідності рішень активів, програм, проектів інтересам громадськості.

Під громадською експертизою варто розуміти сукупність певних цілеспрямованих дій дослідницького характеру, проведених особою, наділеною спеціальними знаннями в процесі підготовки та прийняття нормативно-правових актів із наданням обґрунтованого висновку, що функціонально орієнтовані на забезпечення суспільних відносин у процесі реалізації та захисту прав людини.

Варто згадати і про такий напрям діяльності громадських організацій як діяльність правозахисних організацій, що представляють інтереси громадянського суспільства та виступають у цивільному або в кримінальному процесі як правозахисні по суті. До діяльності правозахисних організацій можна віднести безплатні юридичні приймальні, куди громадяни звертаються за юридичною допомогою і за консультацією. В окремих правозахисних організаціях може здійснюватися вторинна правова допомога, яка передбачає захист прав громадян у судах.

Таким чином, дії правозахисних громадських організацій спрямовані на надання правової допомоги громадянам, консультативну діяльність або участь у законодавчому процесі, взаємодію з правоохоронними органами і просвітницьку діяльність або пропаганду правозахисних ідей.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що формами участі (дії) громадських екологічних організацій у реалізації та захисті права громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище є: 1) досягнення цілей громадських організацій, мета створення яких полягає в упорядкуванні екологічного стану навколишнього середовища, зокрема розробленні, затвердженні й пропаганді екологічних програм, захисті екологічних прав й інтересів населення, розвитку екологічної культури, залученні громадян до активної діяльності; 2) участь громадян у місцевих ініціативах та громадських слуханнях із метою впливу на державну політику, на прийняття конкретних державних рішень; 3) проведення громадського контролю та громадської експертизи актів органів публічної влади та їх проектів; 4) звернення з публікаціями у пресі, випуски по радіо, на телебаченні; 5) спрямування до органів публічної адміністрації і правоохоронних органів пропозицій, заяв, скарг, клопотань у вигляді звернень громадян, повідомлень про порушення; 6) правозахисна діяльність, спрямована на досягнення компромісу під час порушення екологічних прав та задоволення суспільного інтересу, пред'явлення в суді позовів про відшкодування шкоди здоров'ю та майну громадян, заподіяної екологічними правопорушеннями; 7) просвітницька діяльність або пропаганда правозахисних екологічних ідей; 8) проведення відкритих протестів і консолідація суспільних груп; 9) співпраця з іноземними неурядовими екологічними організаціями.

Таким чином, в Україні на сьогодні створена певна правова база для участі громадянського суспільства через посередництво створених громадських формувань в екологічній сфері. Це підтверджується змогою громадських об'єднань брати участь у процесі державного регулювання і прийняття рішень на місцевому рівні не тільки шляхом прямого голосування і внесення пропозицій до законодавчих актів місцевих рівнів, а й за допомогою проведення громадської експертизи. Тому дієвими заходами проти чинників, що перешкоджають формуванню ефективної політики в екологічній сфері, мають стати: 1) збільшення ступеня прозорості законодавства у сфері прав громадян на безпечне довкілля; 2) поліпшення якості екологічної освіти в країні; 3) розвиток заходів, спрямованих на підвищення рівня екологічної відповідальності та культури громадянського суспільства з метою всебічної реалізації прав громадян і, як наслідок, перешкодження обмеженню конституційних прав і свобод сторін партнерської взаємодії в екологічній сфері.

Список використаних джерел:

1. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2005. – 317 с.
2. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Полтораков О.Ю. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи / О.Ю. Полтораков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/109>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» : Закон України від 01.07.2010 р. № 2388-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 37. – Ст. 496.
8. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.В. Мороз. – К., 2006. – 21 с.
9. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
11. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А.С. Крупник // Ефективність державного управління: зб. наук. праць ЛПІДУ. – 2007. – Вип. 14. – С. 146–154.
12. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 1990. – С. 72–73.
13. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): [монографія] / З.С. Гладун. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 460 с.
14. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.
15. Шульга Р.Ю. Формы деятельности неправительственных правозащитных организаций в защите гражданских прав: современные тенденции в общественной жизни России / Р.Ю. Шульга // Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / [под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ф.М. Рудинского]. – М., 2010. – С. 564–596.
16. Гарашук В.Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления / В.Н. Гарашук // Проблемы законности. – 1998. – Вип. 3. – С. 10.
17. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
18. Про екологічну експертизу : Закон України № 45/95-ВР від 09.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.