

Ю.Г. Парубець,
здобувач Київського міжнародного університету

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

У статті розглядаються основні форми взаємодії, визначені законодавством України, між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства під час забезпечення і реалізації одного з фундаментальних прав людини і громадянина – екологічного.

Ключові слова: форми взаємодії, інститути громадянського суспільства, забезпечення екологічних прав.

В статье рассматриваются основные формы взаимодействия, определенные законодательством Украины, между органами государственной власти и институтами гражданского общества при обеспечении и реализации одного из фундаментальных прав человека и гражданина – экологического.

Ключевые слова: формы сотрудничества, институты гражданского общества, обеспечение экологических прав.

Paper examines the main forms of interaction provided by the legislation of Ukraine, between public authorities and civil society in the ensuring and implementation of one of the fundamental human and civil rights – environmental.

Keywords: forms of cooperation, civil society, the provision of environmental rights.

У Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року визначено систему гарантій екологічних прав, що певним чином впорядковує відносини у галузі природокористування. Зокрема, визначається, що це невід’ємне право можливо реалізувати шляхом участі громадян у обговоренні проектів законодавчих актів та інших рішень у галузі охорони навколишнього середовища; участі у розробленні та здійсненні заходів щодо охорони природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; об’єднання в громадські природоохоронні організації; отримання повної і достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища [1]. Теоретико-правові питання взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади розглядали українські і зарубіжні фахівці з різних галузей права, зокрема: Л.О. Алексеева, В.С. Білецький, О.Г. Володін, Є.В. Жилін, Т.І. Ковальчук, А.М. Колодій, Л.І. Кормич, А.О. Красносільська, В.М. Кравчук, М.В. Лацiba, Л.І. Лойко, М.М. Новіков, А.В. Одинцова, В.Ф. Погорілко, В.Ф. Сіренко, Ю.В. Соболева, С.М. Тимченко та інші.

У статті ми розглянемо основні форми співпраці, визначені в законодавстві України, між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства під час забезпечення і реалізації одного з фундаментальних прав людини і громадянина – екологічного.

Останнім часом влада звернула увагу і активно почала сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні, про що свідчить велика кількість нормативно-правових актів стосовно цієї проблематики, зокрема, Указ Президента України “Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” від 25 березня 2012 року № 212/2012 [2], Указ Президента України “Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” від 25 січня 2012 року № 32/2012 [3], Постанова КМУ “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” від 5 листопада 2008 року № 976 [4], Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада

2010 року № 996 [5], Постанова КМУ “Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади” від 12 червня 2012 року № 658 [6]; Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо формування громадянської культури та підвищення рівня толерантності у суспільстві” від 25 квітня 2012 року № 236-р [7], Закон України “Про громадські об’єднання” від 22 березня 2012 року № 4572-VI [8], Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року № 2939-VI [9], Закон України “Про соціальний діалог в Україні” від 23 грудня 2010 року № 2862-VI [10], Наказ Мінприроди України “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля”, Положення від 18 грудня 2003 р. № 168; Лист Міністерства юстиції “Щодо положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації” України від 22 липня 2011 року № 7803-0-4-11-6.2 тощо.

В Україні тривалий час зберігали чинність норми Закону України “Про об’єднання громадян”, визнаного Європейським судом з прав людини таким, що порушує Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема свободу об’єднань, котра, як відомо, є однією з демократичних цінностей, які визначають зміст діяльності держави, її розвиток, верховенство права в країні. Від стану розвитку громадянського суспільства залежить ступінь демократії держави, суспільна і громадянська активність, ініціатива суспільства. У нашій державі громадянське суспільство назвати активним складно. Хоча останніми роками кількість громадських організацій значно збільшилась. Так, за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України, громадських організацій та їх осередків збільшилось з 59321 (2009 р.) до 71767 (2012 р.) на 17,35 %, профспілок та їх місцевих об’єднань з 22678 (2009 р.) до 27834 (2012 р.) – 18,52 %, благодійних організацій з 11660 (2009 р.) до 13475 (2012 р.) – 13,46 %, об’єднань співвласників багатоквартирних будинків з 8549 (2009 р.) до 13872 (2012 р.) – 38,37 %, органів самоорганізації населення з 1152 (2010 р.) до 1306 (2012 р.) – 11,79 % [11]. За період незалежності в Україні вже накопичено досвід співпраці державних органів влади з громадянським суспільством у питаннях забезпечення екологічних прав громадян. Зокрема, до 2000 р. як консультативно-дорадчий орган у сфері ядерної політики та екологічної безпеки при Президентові України діяла Комісія з питань ядерної політики та екологічної безпеки.

Однак слід розглянути більш детально питання правових засад стосовно форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, що перебуває у площині адміністративно-правових відносин. Аналізуючи особливості адміністративних правовідносин, група вчених: С.В. Ківалов, В.Б. Авер’янов, Е.В. Додін, І.Н. Пахомов, Д.А. Бекерська, Л.К. Царева та інші наголошують, що громадські об’єднання є суб’єктом адміністративного права, а відтак, простежується специфіка взаємодії між цими організаціями і органами державної влади, зокрема органами виконавчої влади [12, с. 130]. Саме норми адміністративного права врегульовують відносини, зокрема і взаємодію органів виконавчої влади, з іншими суб’єктами адміністративного права, які не мають владних повноважень.

На сучасному етапі існують різноманітні підходи до визначення поняття “взаємодія”. Здебільшого у словниках зазначена дефініція відображає процеси впливу об’єктів одне на одного, їх взаємну зумовленість, універсальну форму руху, розвитку, може означати взаємний зв’язок двох явищ, взаємну підтримку [13, 14]. Тлумачення поняття “взаємодія” в юридичному контексті також розуміється як взаємний зв’язок та взаємна підтримка сторін при розв’язанні спільних завдань, що регулюються правовими нормами і здійснюються як однією, так і іншою стороною, тобто органами державної влади та об’єднаннями громадян. Ми поділяємо думку Н.П. Гаєвої, що взаємний зв’язок є збірним поняттям, яке містить: взаємну повагу та узгодження інтересів сторін; взаємообумовленість процесів впливу однієї сторони на іншу; об’єднання зусиль сторін для вирішення того чи іншого питання, тобто організацію спільних дій; взаємоконтроль. Тобто взаємодія органів державної влади та об’єднань

громадян – це складний двосторонній процес, під час якого органи державної влади впливають на об'єднання громадян, і, водночас, об'єднання громадян впливають на органи державної влади, забезпечуючи участь громадян в управлінні державними справами. При цьому взаємозв'язок органів державної влади і об'єднань громадян може бути прямим чи опосередкованим, що зумовлює його сутність та результати. Таке розуміння поняття “взаємодія” науковець вважає вихідним положенням при аналізі процесів та явищ, що відбуваються між органами державної влади і об'єднаннями громадян [15, с. 133–140], у тому числі і при ретельному розгляді форм взаємодії.

В окремих законодавчих актах наведено форми взаємодії органів державної влади і інститутів громадянського суспільства. Проте слід зазначити, що в жодному з них не виокремлено форми взаємодії у самостійний розділ, як, приміром, принципи розвитку громадянського суспільства, хоча, на наш погляд, чітке законодавче закріплення форм взаємодії є не менш важливим питанням. Так, у Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженеу Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18 грудня 2003 р № 168 у п. 1.51.–1.5.7. визначено такі форми взаємодії, до яких залучається громадськість: робота у складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота в складі державних еколого-експертних комісій; 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; організація та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом “Про звернення громадян” (393/96-ВР); виступи в засобах масової інформації з екологічних питань.

Окремо у п. 2. наводиться процедура проведення громадського обговорення.

Як ми зазначали вище, взаємодія – це взаємний зв'язок та взаємна підтримка таких сторін, як органи державної влади та інститути громадянського суспільства при розв'язанні спільних завдань, що регулюються правовими нормами, у забезпеченні екологічних прав. Проте в зазначеному положенні не визначено дій органів державної влади щодо підтримки інститутів громадянського суспільства у забезпеченні реалізації екологічних прав. Такі дії передбачено Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затвердженою Законом України “Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки” від 21 вересня 2000 р. Зокрема, в п. 13 Інформування про стан національної екологічної мережі та участь громадськості в її формуванні визначено, що з метою підвищення рівня екологічної освіти, виховання, культури населення, активізації його участі у виконанні заходів з формування національної екологічної мережі передбачається: сприяння у створенні нових і залученні існуючих громадських еколого-експертних центрів до діяльності, спрямованої на усвідомлення суспільством значення проблеми збереження ландшафтного різноманіття, середовищ існування видів рослин і тварин; розроблення та впровадження пропозицій щодо участі населення у виконанні заходів з формування національної екологічної мережі, у тому числі юнацтва та молодого покоління, з урахуванням досвіду позашкільної екологічної освіти з питань формування екологічної культури та забезпечення широкої інформованості з проблем охорони довкілля.

Для формулювання власної позиції щодо визначення переліку форм взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства необхідно проаналізувати погляди вчених, що існують на сьогодні. Враховуючи те, що в цьому випадку наші інтереси стосуються власне взаємодії у забезпеченні екологічних прав, слід зазначити, що враховуючи зміни в законодавстві, правовий перелік форм взаємодії на сьогодні чітко не закріплено.

Більш змістовно форми взаємодії між органами державної влади і інститутами громадянського суспільства розглянуто в юридичній літературі. Так, П.М. Рабінович формами взаємодії вважає, з одного боку, вплив громадських об'єднань, трудових колективів на органи держави у вигляді: участі у сформуванні депутатського корпусу, представницьких органів державної влади; роботи представників громадських об'єднань як повноправних членів з правом ухвального голосу у складі певних державних колегіальних органів; контролю певних громадських об'єднань за діяльністю окремих державних організацій; цілком самостійного прийняття певними громадськими організаціями з певних питань формально обов'язкових (юридичних) рішень нормативного або індивідуального характеру.

До впливу громадських об'єднань вчений також відносить залежність держави від громадських об'єднань, трудових колективів з погляду ефективності виконання своїх функцій; можливість керівних органів певних громадських організацій бути суб'єктами права законодавчої ініціативи; у ряді випадків можливість приймати рішення державних органів лише спільно або за погодженням з відповідними громадськими об'єднаннями; можливість держави за порушення деяких юридичних норм передбачати застосування заходів громадського впливу.

Натомість вплив органів держави на громадські об'єднання вчений розглядає в такий спосіб: держава створює необхідні передумови (зокрема, юридичні, а іноді й матеріальні) для організації та діяльності громадських об'єднань; держава як владний суверен виробляє вихідні соціально обґрунтовані нормативні положення щодо організації, офіційної реєстрації та діяльності громадських об'єднань; держава розробляє типові (зразкові) статuti, положення деяких громадських об'єднань для стимулювання їх утворення і діяльності; держава реєструє громадські об'єднання, їхні структури, а також контролює законність діяльності громадських об'єднань; у деяких випадках держава надає заходам громадського впливу, застосовуваним громадськими об'єднаннями, юридичного значення [16]. Ми не можемо погодитися з позицією П.М. Рабіновича щодо залежності держави від громадських об'єднань з погляду ефективності виконання своїх функцій; можливості керівних органів певних громадських організацій виступати суб'єктами права законодавчої ініціативи; можливості приймати рішення державних органів лише спільно або за погодженням з відповідними громадськими об'єднаннями. Ми не можемо ігнорувати реалії нашого суспільства у тому, що сьогодні реалізація всіх зазначених форм безпосередньо і цілковито залежить від волі держави. Ймовірно, лише з часом, коли громадські інституції реально стануть проміжною ланкою у захисті інтересів між громадянином і державою, такі форми взаємодії насправді залежатимуть від громадськості.

Л.М. Усаченко, О.В. Горбняк, А. Матвійчук однією з головних форм взаємодії між органами державної влади і інститутами громадянського суспільства вважають законодавчу ініціативу [17; 18: 19, с. 213–223], І.М. Білоцерківець – публічні консультації з громадськістю, М. Ткачук вважає, що необхідно звернути увагу на доступ громадських організацій до основних джерел фінансування – державний бюджет, приватна філантропія, закордонне фінансування, адекватне і вчасне взаємне інформування – поширювати інформацію про муніципальні послуги та збирати від громадян інформацію про проблеми та потреби громади, організацію постійно діючих аналітичних центрів, які здійснюватимуть мозкові штурми з певних проблем та напрямів роботи, проведення відповідних маркетингових досліджень з метою виявлення нагальних проблем в економічній та соціальній сферах [20].

Отже, підсумовуючи дослідження щодо форм взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства у забезпеченні екологічних прав, можемо зупинитися на таких висновках: по-перше, забезпечення реалізації та захисту екологічних прав передбачає законодавчо визначені форми взаємодії влади і громадськості у їх забезпеченні; по-друге, аналіз законодавчої бази виявив суттєві прогалини в законодавчому закріпленні сучасних форм взаємодії з огляду на реалії сьогодення; по-третє, перелік форм взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства не є чітко сформульованим у жодному нормативно-правовому акті, незважаючи на те, що за останні кілька років було

прийнято низку законодавчих актів стосовно нашого розгляду, по-четверте, порушення або недотримання форм взаємодії, визначених у законах України, у питаннях забезпечення екологічних прав, не тягне юридичної відповідальності сторін, що робить таку взаємодію досить слабкою і недієвою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Стор. 17. – Ст. 966. – Код акту 61015/2012.
3. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25.01.2012 № 32/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Стор. 15. – Ст. 317. – Код акту 60246/2012.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 05.11.2008 № 976 // Урядовий кур'єр. – 14.11.2008. – № 214.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Урядовий кур'єр. – 24.10.2012. – № 65 / № 194.
6. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 20.06.2012 № 658 // Урядовий кур'єр. – 31.07.2012. – № 135.
7. Про затвердження плану заходів щодо формування громадянської культури та підвищення рівня толерантності у суспільстві : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 236-р // Урядовий кур'єр. – 08.05.2012. – № 81.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
10. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 28. – Ст. 255.
11. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) на 1 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip.
12. Административное право Украины : Учеб. / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : “Одиссей”, 2004. – 880 с.
13. *Караванський С.* Словник синонімів української мови / С. Караванський. – К. : Вид-во “Орій” при УКСП “Кобза”, 1993. – 472 с.
14. Великий тлумачний словник української мови / Уклад і голов. ред. В.С. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
15. *Гаєва Н.П.* Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян : теоретичний аспект. Держава і право: Збірник наукових праць / Юридичні і політичні науки. – Вип. 49. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – 752 с.
16. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави : Навч. посіб. / П.М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
17. *Усаченко Л.М.* Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л.М. Усаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2007-2/txts/07ylmigs.htm.
18. *Горбняк О.В.* Взаємодія громадських організацій з державою і становлення громадянського суспільства в Україні (1989–2000-х рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vkpnui/2009_2/2_7_Gorbnyak.pdf.
19. *Матвійчук А.В.* Основні способи взаємодії громадських організацій із державою / А.В. Матвійчук // Сучасна українська політика : Політики і політологи про неї. – 2008. – № 13. – С. 213–223.
20. *Ткачук М.* Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в суспільстві / М. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20080229164910728>.

Отримано 27.03.2013