

Ю. О. Легеза

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті визначено, що реалізація конституційних прав і свобод у сфері управління використання природних ресурсів допускаються в таких формах, як отримання екологічної інформації, отримання екологічної освіти, подання індивідуального та/або колективного звернення, подача електронних петицій, участь у роботі громадських об'єднань, контроль за використанням природних ресурсів та інші форми.

Ключові слова: Всеукраїнська екологічна ліга, використання природних ресурсів, громадськість, громадське об'єднання, публічне управління.

Постановка проблеми. У сучасних умовах роль громадських організацій та громадськості в управлінні у сфері природокористування постійно зростає, вони беруть активну участь в управлінні не тільки громадськими справами, а й здійснюють контроль над державним управлінням із метою розв'язання політичних, економічних, культурних, екологічних та інших проблем. Державне та громадське управління у сфері природокористування має не конкурувати та протистояти один одному, а ефективно співпрацювати та взаємодіяти. Вони є складовими частинами публічного управління, тому мають спільні завдання, результати яких залежать від функціонування всієї системи. Спільні інтереси та цілі зумовлені природою публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Проте органи державного управління та представники громадського управління у сфері природокористування мають свої відмінності та специфічні ознаки. Вони пов'язані з характером організації та функціонування, наданих повноважень.

Органи державної влади, що реалізують екологічну політику, представляють інтереси держави загалом, мають право приймати рішення та нормативні акти, які є обов'язковими для виконання на всій території держави, зокрема і представни-

ками громадського контролю, їх діяльність чітко регламентована законодавством України, має в наявності засоби примусу та притягнення до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових роботах В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, О.В. Леонової, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тимощука та інших вчених досліджено ряд особливостей реалізації механізму публічного управління загалом та у різних сферах зокрема.

Мета статті – переосмислити участь громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів, надання його сутнісної характеристики.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктами громадського управління є недержавні організації та інші утворення. Вони представляють та захищають інтереси громадян та в своїй діяльності мають керуватися законодавством України та своїми статутними документами. Засади функціонування громадського управління закріплені в Конституції України та інших нормативних актах екологічного законодавства. Вони ґрунтуються на певних конституційних нормах. Природні багатства України є об'єктами права власності українського народу, а кожен громадянин має право користуватися цими об'єктами відповідно до закону

(ст. 13). Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Громадяни зобов'язані, у свою чергу, не завдавати шкоди природі та відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 66). Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації з метою захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), зокрема екологічних [1]. Ці конституційні норми закріплюють права та обов'язки громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає у ст. 1, що «громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права з метою здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів» [2]. Видами громадськими об'єднаннями є громадські організації (громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи), громадські спілки (громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи) (ч.ч. 3, 4 ст. 1 Закон України «Про громадські об'єднання») [2].

Правове регулювання діяльності громадських об'єднань не відрізняється залежно від мети та завдань їх створення. Однак щодо окремих груп громадських об'єднань встановлюються особливості правового регулювання. Зокрема, спеціальний статус визначено для релігійних організацій, які утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно зі своїми статутами (положеннями) [3], і для реєстрації релігійної організації достатнім є подання установчих документів за підписами не менше, ніж 10 громадян (ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Спеціальний статус визначено і для таких громадських об'єднань, як професійних спілок, що встановлено Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. № 1045-XIV [4]. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. № 1045-XIV [4], створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

Існує обмеження щодо визначення мети створення громадського об'єднання. Зокрема, законодавством України встановлено заборону комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та символіки таких режимів [5].

Спеціального статусу для громадських об'єднань, створених з метою забезпечення сприяння охороні довкілля, раціонального використання природних ресурсів, законодавством не визначено. Нормативно-правове регулювання здійснення громадського управління та контролю, визначення його цілі та завдань реалізації пов'язується з положеннями ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де визначено: «Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України» [6].

Наведене дає змогу дійти проміжного висновку. Отже, реалізація конституційних прав і свобод у сфері участі управління з використання природних ресурсів допускається в таких формах, як: отримання екологічної інформації [6], отримання екологічної освіти [6], подання індивідуального чи колективного звернення (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян») [7]; подання електронної петиції (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян») [7]; участь у роботі громадського об'єднання [2]; участь у проведенні природоохоронних разових чи тривалих акцій; проведення заходів зі здійснення громадського контролю за використанням природних ресурсів тощо [8; 9].

Від рівня свідомості та активності громадських утворень залежить ефективність публічного управління у сфері природокористування взагалі. З метою взаємодії громадських організацій ними при Мінприроди України було створено Громадську екологічну раду. Вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі Інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Мінприроди, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері: охорони навколишнього природного середовища, екологічної біологічної, генетичної та радіаційної безпеки; поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; розвитку водного господарства і меліорації земель; геологічного вивчення та раціонального використання надр; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів [10].

Крім того, у 1997 р. було ініційовано створення Всеукраїнської екологічної ліги такими суб'єктами громадського управління, як Академія технологічних наук України, Асоціація рибалок України, Благодійний фонд «Громадянська енергія», Благодійний фонд «Паросток», Всеукраїнська громадська організація «Всеукраїнське об'єднання ветеранів», Всеукраїн-

ська громадська організація «До чистих джерел», Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», Громадський рух «Врятуємо Полісся!», Громадський рух України «За право громадян на екологічну безпеку», Західний центр збереження біологічного різноманіття, Міжнародна громадська організація «Всенародний контроль та захист», Молодіжна громадська організація «Екоспектр», Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України, Національний молодіжний центр «Екологічні ініціативи», Незалежний інтелектуальний центр, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Українське товариство охорони природи [11; 12]. Метою створення такої громадської організації є інтеграція екологічної складової частини до галузевих та регіональних стратегій, програм та планів і впровадження засад збалансованого розвитку в Україні [12].

Подання інформаційних запитів громадськими об'єднаннями чи окремими громадянами розглядається як форма участі у процесі здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Функції громадського управління у сприянні забезпечення доступу до екологічної інформації, надання права на екологічну освіту покладено на утворений при Мінприроди України Орхуський інформаційно-тренінговий центр, який засновано в рамках українсько-данського проекту «Допомога Україні у впровадженні Орхуської конвенції» і за сприяння Проекту Європейського Союзу «Екологічна освіта, поінформованість громадськості, нові незалежні держави» з метою виконання зобов'язань України щодо вимог Орхуської конвенції [13]. Однак ефективність його такого центра, незважаючи на закріплені повноваження з подання звітності про результати діяльності, є низькою. Останній і єдиний звіт станом на 1 червня 2017 р. є звітом про результати діяльності Орхуського центру у 2013 р. [14].

Значну роль у процесі здійснення громадського управління відіграють регіональні осередки всеукраїнських громадських об'єднань. Зокрема, Всеукраїнська екологічна ліга має відповідні територіальні обласні утворення. Так, за результатами діяльності Дніпропетровської облас-

ної організації Всеукраїнської екологічної ліги (далі – ДОО ВЕЛ) у 2016 р.: 1) узяли участь у сесії Дібровської сільської ради з метою розгляду питань, пов'язаних із проведенням робіт кар'єром «Петровський» щодо розроблення родовища гранітів на 2016 р., а саме попередження техногенного впливу на санітарно-захисну зону р. Дніпро; 2) спільно з ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго» взяли участь у розробці технологій рекультивації земель щодо очищення забруднених ґрунтів від нафтопродуктів; 6) із метою формування та розвитку національної екологічної мережі Дніпропетровської області затверджено склад робочої групи щодо створення національного природного парку «Орільський» на території Магдалинівського, Новомосковського, Петриківського, Царичанського та Юр'ївського районів, до складу якої ввійшов голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан [15], та інші заходи.

Постійно діють такі природоохоронні акції ДОО ВЕЛ: 1) «Збережи своє дерево», яка проводиться спільно з Аграрно-економічним університетом; 2) «Стежками рідного краю» (в межах акції майбутні екологи спільно з волонтерами ДОО ВЕЛ навчилися оцінювати роль екологічної якості едафотопів у межах різних типів біогеоценозів і їх системного впливу на рослинне та тваринне життя. Ці дослідження проводились у межах урочища балки Тунельна, Парку культури ім. Т.Г. Шевченка та урбоекосистем м. Дніпропетровськ. Дослідження оброблялися на базі навчальної лабораторії кафедри екології та охорони навколишнього середовища і наукової лабораторії «Екологічного ґрунтознавства») [15].

Із метою реалізації вимог популяризації екологічної освіти в регіоні представниками ДОО ВЕЛ постійно здійснюються екскурсії до установ природоохоронного спрямування (Фітосанітарна інспекція, Південна станція аерації, Інститут проблем природокористування та екології НААНУ та ін.) [15]. Одним із повноважень, якими наділені громадські природоохоронні об'єднання, є повноваження проведення громадської екологічної експертизи, а також оцінювання результатів державного екологічного управління. Норматив-

но-правові засади здійснення громадської екологічної експертизи визначено Конвенцією ООН від 25.06.1998 р. «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [16], Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [17] та ін.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. Допускається проведення громадської екологічної експертизи одночасно з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань [6].

Е.В. Лозняк визначає, що висновок громадської екологічної експертизи необхідно розглядати як джерело екологічної інформації, акт індивідуального припису, в якому відображена позиція громадськості стосовно можливості чи неможливості реалізації об'єкта експертизи, який подається конкретним суб'єктам, уповноваженим приймати рішення щодо експортованих об'єктів та який за характером оцінки еколого-експертним органом об'єкта експертизи може бути позитивним, умовно негативним із поверненням об'єкта експертизи на доопрацювання або принципово негативним [18, с. 140]. Громадська екологічна експертиза може проводитися як на рівні національних громадських об'єднань, так і на рівні їх територіальних представництв чи регіональних громадських об'єднань. Так, у 2016 р. ДОО ВЕЛ ініційовано проведення незалежної громадської екологічної експертизи екологічного стану вод та донних відкладень Каховського водосховища в акваторії м. Нікополь [15].

Участь громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів може виражатися у формі громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [18]. Відповідно до пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є «складовою частиною механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі» [18].

По завершенню проведення громадської експертизи експертні пропозиції надсилаються до органу виконавчої влади, який: розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу; розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації або на власному веб-сайті; надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України заради розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» всю необхідну інформацію, пов'язану з проведенням громадської експертизи [18].

В умовах євроінтеграційного курсу розвитку механізму публічного управління, активізація якого пов'язується з підписанням Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, підписаною у 2014 р., якою, зокрема, визначено необ-

хідність вжиття заходів сприяння забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив № 85/337/ЄЕС та № 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); встановлення механізму інформування громадськості (ст. 2.2а та 2.2d); встановлення механізму консультацій з громадськістю (ст. 2.2b та 2.3); встановлення механізму врахування зауважень та пропозицій громадськості у процесі прийняття рішень (ст. 2.2c). Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 2 років із дати набрання чинності цією Угодою [20]. Зокрема, запроваджено механізм громадського обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів. Наприклад, у листопаді 2016 р. було винесено на громадське обговорення Національної стратегії поводження з відходами [21; 22]

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи викладене, хотілось б зазначити, що у механізмі публічного управління у сфері використання природних ресурсів громадськість бере участь у таких формах, як подання звернень, сприяння поширенню екологічної освіти, зокрема шляхом відкриття інформаційно-тренінгових центрів по всій Україні, проведення науково-дослідної діяльності та науково-дослідних заходів (конференцій, «круглих столів», семінарів), організація природоохоронних акцій, проведення громадських екологічних експертиз, а також громадських експертиз результатів діяльності органів виконавчої влади.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про громадські організації : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р.

- № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
 5. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від від 09.04.2015 р. № 317-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 219.
 6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
 7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
 8. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.
 9. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : Наказ Державного комітету лісового господарства України № 27 від 01.03.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 683.
 10. Про затвердження Положення про Громадську раду при Мінприроди : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.03.2017 р. № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/public/rada/2017/nakaz_110.pdf.
 11. Всеукраїнська екологічна ліга : 20 років задля збереження довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/pro-vel>.
 12. Національна екологічна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/diialnist/spivpratsia/hromadski-orhanizatsii/natsionalna-ekolohichna-rada-ukrainy>.
 13. Положення про Інформаційно-просвітницький Орхуський центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/Polojennya%20Orhus.pdf>.
 14. Звіт про роботу Інформаційно-просвітницького Орхуського центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/2_zvit_Orhus_2013.pdf.
 15. Діяльність Дніпропетровської обласної організації ВЕЛ за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/pro-vel/oblasni-orhanizatsii/dnipropetrovska/item/1172-diialnist-dnipropetrovskoj-oblasnoi-orhanizatsii-vel-za-2016-rik>.
 16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.
 17. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.
 18. Позняк Е.В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : спец. : 12.00.06 // Е.В. Лозняк. – К., 2005. – 223 с.
 19. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. №976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
 20. Додаток ХХХ до глави 6 «Навколишнє природне середовище» до розділу 5 «Економічне і галузеве співробітництво» до Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf
 21. Семерак О.М. Проект Національної стратегії поводження з відходами винесено на громадське обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249468482&cat_id=244277212.
 22. Анотована структура Національної стратегії поводження з відходами, винесена на громадське обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://menr.gov.ua/garbage/5440-anatovana-struktura-natsionalnoi-stratehii-povodzhennia-z-vidkhodamy-vynesena-na-hromadske-obhovorennia>.

Легеза Ю. А. Участие общественности в публичном управлении в сфере использования природных ресурсов

В статье определено, что реализация конституционных прав и свобод в сфере управления использованием природных ресурсов допускаются в таких формах: получение экологической информации, получение экологического образования, представление индивидуального и / или коллективного обращения; подача электронных петиций; участие в работе общественных объединений; контроль использования природных ресурсов и другие формы.

Ключевые слова: *Всеукраинская экологическая лига, использование природных ресурсов, общественность, общественное объединение, публичное управление.*

Leheza Yu. Public participation in public administration in the use of natural resources

The public participates in the mechanism of public administration in the sphere of the use of natural resources in such forms as submission of applications, assistance in the dissemination of environmental education, including through the opening of information and training centers throughout Ukraine, research and research activities (conferences, Round tables, seminars), the organization of environmental actions, the conduct of public environmental assessments.

Key words: *Ukrainian Environmental League, natural resources, public associations, public administration.*