ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/01>

Карцигін Д.С.

Університет митної справи та фінансів

ЩОДО ВИХІДНИХ ЗАСАД СПІВПРАЦІ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Стаття присвячена комплексному теоретико-правовому аналізу засад взаємодії влади та громадськості у сфері захисту екологічних прав. Автор відзначає про нерозвиненість цих засад в екологічному законодавстві України, що негативно впливає на процес розбудови громадського екологічного врядування. Автор наголошує на пріоритетності цих засад, систематизуючи їхні ознаки, які саме вказують на їхню роль. Автор доходить висновку, що ці засади впливають на результат такої співпраці, а також розкривають сенс її форм та методів. Окремо досліджені загальні та спеціальні засади, що дало змогу всебічно поглянути на природу цих засад. Звернено увагу на те, що у законодавстві не вистачає саме спеціальних засад взаємодії влади і громадськості у сфері захисту екологічних прав. При цьому у статті надається авторське визначення досліджуваної категорії, у якому вона розглядається як сукупність вихідних ідей, що утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм. На підставі проведеного аналізу автор пропонує формалізувати такі спеціальні засади взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, як: принцип багатовекторності екологічного громадського врядування (всеохоплюючий характер співпраці, яка відбувається за різними напрямками екологічного врядування); принцип децентралізації екологічного врядування (поділ рівнів взаємодії на державний, регіональний та місцевий); принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері (недопущення надмірного втручання держави у процес взаємодії). У статті також аналізуються два основні способи вирішення проблеми недосконалості засад взаємодії у зазначеній сфері, зокрема впровадження стратегії екологічного громадського врядування та імплементацію міжнародних норм у вітчизняне екологічне законодавство. Акцентується увага на двох основних напрямках такої імплементації: зовнішньому (міжнародно-правовому) та внутрішньому (внутрішньодержавному).

Ключові слова: взаємодія, громадськість, інститути громадянського суспільства, екологічне законодавство, екологічне врядування, екологічна сфера, засади, законодавче забезпечення, принципи.

Постановка проблеми. Засади взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері відіграють доволі велике значення, оскільки саме на їхній основі відбувається формування організаційно-правового механізму такої співпраці. На сучасному етапі розвитку вітчизняного законодавства спостерігається недостатня формалізація таких засад, що негативно позначається на методах та формах взаємодії у зазначеній сфері. З огляду на це, виникає потреба комплексного аналізу вка-

заних засад та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці проблему формалізації засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері в різні часи досліджували Н.І. Андрусевич, Г.М. Голубовська-Онісімова, Г.В. Випханова, Ю.І. Самойленко, М.М. Сливка та інші вчені. Однак в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин їхні праці частково

втрачають актуальність, що визначає перспективність обраного напрямку наукового пошуку.

Натепер наявна проблема нерозвиненості спеціальних засад розбудови громадського екологічного врядування, що зумовлює необхідність перегляду окремих положень екологічного законодавства та пристосування їх до потреб громадянського суспільства. Вирішення цієї проблеми дасть змогу максимально повно регламентувати форми та методи співпраці влади і громадськості в екологічній сфері.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний теоретико-правовий аналіз законодавчо закріплених засад взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, роль досліджуваних засад взаємодії полягає у такому: вони визначають мету взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері; характеризують спрямованість співпраці влади і громадськості в екологічній сфері; деталізують функціональний складник співпраці влади та громадськості в екологічній сфері; є своєрідним індикатором потреб суспільства та відображенням екологічних прав та законних інтересів. У зв'язку з цим пропонуємо під засадами співпраці влади і громадськості в екологічній сфері розуміти вихідні ідеї та засади правового регулювання, які утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм.

До числа загальних засад доцільно віднести такі.

1. Пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Цей принцип означає, що під час формування та реалізації екологічної політики держава передусім має виходити з формалізованих прав громадян в екологічній сфері, тільки тоді ця політика буде мати підтримку суспільства.

2. Прозорість та відкритість органів влади. Цей принцип вказує на вільний доступ громадськості до екологічної інформації та управлінських рішень, які приймаються у сфері охорони довкілля, що забезпечує можливість оперативно реагувати на прояви порушень чи обмежень екологічних прав громадян з боку влади.

3. Конструктивність взаємодії влади та громадськості на всіх рівнях владної вертикалі. Суть цього принципу передусім полягає у реальності форм та методів впливу громадськості на владні процеси.

4. Сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Вказаний принцип розкриває обов'язок влади надавати громадськості реальні інструменти впливу на процес визначення стратегічних цілей та пріоритетів в екологічній сфері.

5. Вільний вибір території діяльності. Цей принцип розкриває можливість для громадськості самостійно визначати напрями взаємодії, які будуть складниками екологічної сфери. По суті йдеться про право вибирати проблематику, з якою планує працювати громадське об'єднання, і залежно від її специфіки вибирати партнерів з боку влади для розбудови системи співпраці [1, с. 95].

6. Відсутність майнового інтересу. Мається на увазі, що взаємодія повинна вимірюватися соціальним ефектом, а не матеріальним складником. Для інститутів громадянського суспільства цей принцип означає, що громадська діяльність є неприбутковою і апіорі не може здійснюватися з метою отримання прибутку.

7. Можливість отримання фінансової підтримки. Після Революції Гідності стало очевидно, що громадянське суспільство вимагає фінансової підтримки міжнародної спільноти. Саме за такої умови воно буде розвиватися, оскільки, на жаль, держава не може належним чином фінансувати громадські ініціативи [2].

8. Вільний вибір законних засобів відстоювання громадських інтересів. Принцип передбачає свободу використання правових, економічних та інших інструментів впливу на владу в процесі взаємодії. Однак умовою є законність цих засобів та способів відстоювання інтересів суспільства.

9. Обов'язкове залучення громадськості до обговорень проєктів нормативно-правових актів та управлінських рішень. Цей принцип активно почав реалізовуватися тільки останні шість років, адже раніше громадські обговорення були скоріше показовими та не мали справжнього впливу на остаточну редакцію нормативно-правових актів [3].

10. Залучення громадськості до процесу реалізації і захисту конституційних прав. Мається на увазі право судового оскарження протиправних дій або бездіяльності влади, а також (що дуже важливо) право на конституційну скаргу, тобто звернення до Конституційного Суду України [4, с. 45].

На нашу думку, загальних засад не досить, оскільки екологічна сфера є доволі унікальною з огляду на форми і напрями взаємодії. З цього приводу Г.В. Випханова зазначає, що екологічні

відносини мають не лише приватноправову сутність, але й публічно-правову і можуть виникати не лише в цивільному праві, а й адміністративному, господарському, екологічному та інших галузях права, які мають публічно-правовий характер [5, с. 29]. Тому необхідно проаналізувати спеціальні принципи співпраці влади і громадськості в екологічній сфері.

Науковці пропонують власні засади взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, які більш пристосовані до специфіки екологічних правовідносин. Наприклад, Ю.І. Самойленко виокремлює такі принципи, як: презумпція потенційної екологічної небезпеки; широка інформованість населення та врахування громадської думки; достовірність і повнота інформації, представленої громадськості; балансування соціальних, екологічних та економічних інтересів суспільства; відкритість та об'єктивність процесу громадської участі; відповідальність зацікавлених сторін за невиконання або неналежне виконання процедури участі громадськості [6, с. 185].

У своїй роботі М.М. Сливка виділяє такі засади співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, як: принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і державою; принцип взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища; принцип протидії екологічним правопорушенням; принцип партнерства та взаємодопомоги; принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності; принцип взаємоконтролю [7, с. 174]. На нашу думку, доцільно коротко охарактеризувати спеціальні засади співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, адже вони мають велике значення для подальшого дослідження юрисдикційних та неюрисдикційних форм такої співпраці.

1. Презумпція потенційної екологічної небезпеки. Цей принцип означає, що взаємодія вищевказаних суб'єктів має відбуватися з урахуванням відносності стану екологічної безпеки. Мається на увазі, що методи і форми співпраці повинні передбачати потужний превентивний складник, адже екологічна надзвичайна ситуація може виникнути у будь-який момент, тому суб'єкти мають бути готові до цього.

2. Широка інформованість населення та врахування громадської думки. Суть цього принципу полягає у створенні таких умов взаємодії влади і громадськості, за яких суспільство матиме повну та об'єктивну інформацію про стан довкілля, наслідки впливу тих чи інших чинників тощо.

3. Балансування соціальних, екологічних та економічних інтересів суспільства. Зазначений принцип має велике значення в умовах поставторитарного та постконфліктного періоду, коли влада стає більш відкритою та починає розбудову відкритого суспільства.

4. Відкритість та об'єктивність процесу громадської участі. Принцип вказує на необхідність використання суб'єктами співпраці прозорих та демократичних методів розбудови відносин. Це стосується як процесу вироблення спільних рішень, так і процесу їх реалізації.

5. Відповідальність зацікавлених сторін за невиконання або неналежне виконання процедури участі громадськості. Передусім ідеться про правові наслідки неналежної співпраці для обох сторін. Однак для кожної з них ці наслідки є досить різними.

6. Принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і державою. Вказаний принцип передбачає здебільшого соціальну відповідальність за ті дії, які можуть завдати шкоди довкіллю як з боку влади, так і з боку суспільства та бізнесу.

7. Принцип системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища. Переважно цей принцип характеризує потребу комплексного підходу до розбудови системи громадського екологічного врядування.

8. Принцип протидії екологічним правопорушенням. На нашу думку, цей принцип характеризує спрямованість взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері. Тобто така співпраця має орієнтуватися саме на попередження і протидію екологічним порушенням, адже саме вони і створюють загрозу екологічній безпеці.

9. Принцип партнерства та взаємоконтролю. Ми розглядаємо цей принцип як поєднання двох різних за змістом засад взаємодії. Отже, влада повинна розбудовувати такі відносини з громадськістю, за яких остання буде досить функціональною та визнаною державою.

10. Принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності. Швидке реагування передбачає здатність суб'єктів оперативно виявляти загрозу, інформувати про неї суспільство, локалізувати та ліквідувати наслідки, виробляти план превентивних дій.

Слід відзначити, що проаналізовані загальні і спеціальні засади взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері корелюються з пріоритетами, відзначеними Люксембурзькою декларацією, прийнятою на двадцять восьмій щорічній сесії ОБСЄ 4–8 липня 2019 року. У тексті документа

наголошується на необхідності активізації зусиль національними парламентами задля впровадження ефективного механізму екологічного врядування. Зокрема, наголошується на необхідності залучення громадянського суспільства до оцінки наслідків дій компаній, діяльність яких пов'язана з екологічним сектором [8].

Вважаємо за необхідне запропонувати декілька нових засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, які, на нашу думку, мають велике практичне значення.

1. Принцип багатовекторності екологічного громадського врядування. Цей принцип передбачає всеохоплюючий характер співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, тобто взаємодія має відбуватися в різних напрямках охорони навколишнього природного середовища. Йдеться про розбудову в Україні такої системи взаємодії, яка забезпечить громадську участь на всіх рівнях екологічного врядування. Тобто громадянське суспільство має залучатися до реалізації охоронної, просвітницької та інших функцій держави.

2. Принцип децентралізації екологічного врядування. На наш погляд, розбудова системи співпраці в екологічній сфері має одночасно відбуватися на державному, регіональному та місцевому рівнях. Це частково зумовлено процесом децентралізації влади в Україні. Подібний розподіл за територіальною ознакою потрібен для врахування специфіки проблем, які існують на загальнодержавному та місцевому рівнях. Тут варто звернути увагу на функціональність кожної підсистеми, адже від цього залежатимуть очікувані результати.

3. Принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері. Мається на увазі недопущення на рівні законодавства надмірного втручання держави у процес громадського екологічного врядування (встановлення необґрунтованих обмежень, зокрема і в частині доступу до екологічної інформації). Також цей принцип передбачає відсутність штучно створених несанкціонованих способів обмеження можливостей громадськості реально впливати на органи влади, захищаючи інтереси суспільства.

Аналізуючи вищенаведене, можна зазначити, що на сучасному етапі є проблема правової визначеності засад взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Ця проблема пов'язана з відсутністю комплексних галузевих нормативно-правових актів. Як наслідок, співпраця у зазначеній сфері ґрунтується на загальних засадах взаємодії влади та громадськості і має ситуативний характер. Видається,

що на сучасному етапі розвитку екологічного законодавства є необхідність розробки комплексної стратегії екологічної безпеки, у якій окремим розділом доцільно прописати питання взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Окрім прийняття вищевказаної стратегії, дієвим засобом вирішення проблеми правової визначеності засад взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері є імплементація таких принципів.

Взаємодія має відбуватися у двох основних напрямках – зовнішньому та внутрішньому. Перший передбачає імплементацію принципів, які містяться у відповідних міжнародно-правових документах (він реалізується шляхом ратифікації цих документів, після чого їхні норми стають частиною вітчизняного законодавства). Другий передбачає внутрішньодержавний процес нормотворчості, в якому за основу беруться не тільки міжнародні стандарти, а й відповідні прогнози щодо дії цих норм в умовах українського суспільства.

Висновки. Під час дослідження встановлено, що роль засад взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері полягає у тому, що вони: чітко окреслюють цілі співпраці, розкривають її сенс, закріплюють конкретні очікувані результати; закріплюють методологію співпраці; деталізують функціональний складник співпраці; є своєрідним індикатором потреб суспільства та відображенням екологічних прав та законних інтересів. Запропоновано під засадами співпраці влади і громадськості в екологічній сфері розуміти вихідні ідеї та засади правового регулювання, які утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм. Здійснено поділ зазначених засад на загальні (відображають основоположні ідеї розбудови громадського екологічного врядування) та спеціальні (розкривають специфіку співпраці в екологічній сфері). Обґрунтовано необхідність віднесення до числа спеціальних засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері таких принципів, як: принцип багатовекторності екологічного громадського врядування (всеохоплюючий характер співпраці, яка відбувається за різними напрямками екологічного врядування); принцип децентралізації екологічного врядування (поділ рівнів взаємодії на державний, регіональний та місцевий); принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері (недопущення надмірного втручання держави у процес взаємодії).

Список літератури:

1. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 88–96.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 211.
4. Дорофєєва В.І. Принципи регулювання взаємин органів державної влади та громадських об'єднань. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 3. С. 42–46.
5. Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Москва. 2008. 62 с.
6. Самойленко Ю.І. Форми громадської участі в екологічному управлінні. *Екологічна безпека*. 2016. № 4. С. 184–187.
7. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів. 2018. 214 с.
8. Голубовська-Онисімова Г.М., Андрусевич Н.І. Оцінка впровадження Люксембурзької декларації в Україні: належне екологічне врядування: аналіт. документ. Київ : «Мама-86». 2018. 28 с.

Kartsyhin D.S. ON THE OUTPUT OF THE COOPERATION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE FIELD OF PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS

The article is devoted to a comprehensive theoretical and legal analysis of the principles of interaction between the authorities and the public in the field of environmental rights protection. The author points out the underdevelopment of these principles in the environmental legislation of Ukraine, which adversely affects the process of building public environmental governance. The author emphasizes the priority of these principles, organizing their features, which indicate their role. The author concludes that these principles influence the outcome of such cooperation and reveal the meaning of its forms and methods. Separately, the general and special principles were investigated, which allowed a comprehensive look at the nature of these principles. Attention is drawn to the fact that the legislation lacks the specific principles of interaction between the authorities and the public in the field of environmental rights protection. In doing so, the article provides the author's definition of the research category, in which it is considered as a set of initial ideas that form a single mechanism for building relationships between government and civil society institutions, capable of defining the boundaries of interaction, its expected results, methodology and specific forms. On the basis of the analysis, the author proposes to formalize the following special principles of interaction between government and the public in the environmental sphere: the principle of multi-vector environmental public governance (comprehensive nature of cooperation that takes place in different areas of environmental governance); the principle of decentralization of environmental governance (division of levels of interaction into state, regional and local); the principle of deregulation of the process of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere (preventing excessive state interference in the process of interaction). The article also analyzes two main ways of solving the problem of the imperfection of the principles of interaction in the specified field, in particular: the implementation of the strategy of environmental public governance and the implementation of international norms in domestic environmental legislation. It focuses on two main areas of such implementation: foreign (international) and domestic.

Key words: interaction, public, civil society institutions, environmental legislation, environmental governance, environmental sphere, principles, legislative support, principles.