

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Прикарпатський національний  
університет імені Василя Стефаника  
Юридичний інститут

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИН- НОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Збірник наукових статей  
Випуск XX



м. Івано-Франківськ, 2008

## ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРИЙНЯТТІ ЕКОЛОГІЧНО ЗНА- ЧИМИХ РІШЕНЬ

УДК 349.6

Досить поширеною формою виявлення громадської думки для прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, є громадські обговорення.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року було запроваджено декілька нових колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, що раніше пропонувалися лише як правовий експеримент у деяких регіонах України [3, с. 213]. Йдеться, перш за все, про громадські слухання. Слід зауважити, що в нормативно-правових актах та наукових дослідженнях при характеристиці відповідної процедури використовується термін не лише “громадські слухання” (як традиційний), а й інші синоніми: “громадські обговорення”, “відкриті засідання”, “публічні засідання”. Однак, на нашу думку, при уніфікації термінології перевага повинна надатись поняттю “громадське обговорення”, яке відображає особливу, процедурно регламентовану форму участі громадськості в прийнятті рішень, що базується на інформаційній співпраці громадськості та державно-владних установ у формі діалогу чи в інший, спільно обраний спосіб, з метою досягнення прийняттого, взаємовигідного результату для учасників процесу.

Завданням статті є з’ясувати особливості процедури громадського обговорення як найбільш поширеної форми діалогу учасників процесу, виявлення недоліків її законодавчого врегулювання та обґрунтування найбільш оптимального варіанту регламентації відповідного виду зібрань громадян з метою отримання взаємовигідних позитивних результатів.

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

Однією із форм участі громадськості у правотворчій діяльності, зокрема щодо обговорення проектів законів та інших нормативно-

правових актів, які приймаються Верховною Радою України, є слухання у комітетах законодавчого органу, специфіка проведення яких визначена Законом України від 4 квітня 1995 року “Про комітети Верховної Ради України”. Слухання у комітеті Верховної Ради України – це офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певного питання безпосередньо від структур виконавчої влади, фахівців та представників громадськості. Слухання є механізмом ефективного інформаційного обміну між представниками різних прошарків суспільства і депутатами [2, с.22].

Громадські слухання мають неоціненне значення. Саме у практичних дебатах, де обговорюється конкретне питання та шляхи його вирішення, викристалізовується розуміння людиною сутності своїх прав та обов’язків, наданих і закріплених законом, шляхів їх реалізації [4, с.67]. Практичні аспекти громадських слухань на екологічні теми вміщено в збірнику “Кращий досвід громадських слухань в Україні” [5], проаналізувавши які, ми дійшли висновку, що дана форма об’єктивно є найбільш конструктивною та результативною формою діалогу влади та громадськості, оскільки організовує, як правило, великі аудиторії зацікавлених осіб з наперед визначеними чіткими вимогами. Передбачається, що кожна сторона повинна висловити своє бачення щодо вирішення проблеми. І тільки змістовний діалог, спрямований на досягнення консенсусу, є логічним завершенням цієї форми громадської участі.

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

У світовій практиці громадські слухання є правовою формою участі громадян в процедурі оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) [1, с.318], порядок проведення якої в межах та з урахуванням специфіки цієї процедури в Україні законодавчо не визначений.

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

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

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

По-перше, в Положенні не передбачена (не чітко визначена) можливість проведення громадських обговорень, предметом яких є проекти законів (стан діючого законодавства) чи інших нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України. Хоча до переліку видів рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість, включені проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів (п.1.4.2), але в подальшому йдеться тільки про громадське обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях. По-друге, не визначено порядок внесення ініціативи про необхідність організації та проведення громадського обговорення, якщо суб'єктом ініціювання виступає зацікавлена громадськість. По-третє, не визначена система фінансування громадських обговорень, ініційованих громадськістю. По-четверте, в Положенні зафіксовано лише, що результати громадського обговорення повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення (п.2.11). Але відсутні норми щодо відповідальності за неврахування пропозицій та зауважень громадськості чи недотримання процедури подання аргументованої відповіді при відхиленні громадської думки. Тобто, в такому випадку невизначеною залишається юридична сила результатів громадського обговорення.

Вважаємо, що така кількість зауважень викликана, перш за все, відсутністю базового документа, який би регламентував процедуру таких зібрань громадян з метою вирішення визначених питань. У літературі обґрунтовується пропозиція про необхідність прийняття на законодавчому рівні типового положення, яке би чітко регламентувало всю процедуру проведення громадських обговорень. Затвердження такого документу спростило би процес ініціювання проведення слухань, чітко би визначило перелік суб'єктів, які можуть самостійно виходити з пропозицією проведення обговорень шляхом громадських слухань, а які мають право звертатись до відповідних органів, до компетенції яких входить обов'язок розгляду заяв та організації проведення слухань [4, с.67]. Основні принципи типового положення про громадські слухання (обговорення) повинні враховуватися при затвердженні статуту відповідної територіальної громади, який на сьогодні залишається основним регулятором організації та проведення громадських обговорень на місцевому рівні.

Оскільки суспільні відносини в сфері охорони довкілля мають певну специфіку, відповідно у положенні про громадські обговорення з питань охорони навколишнього природного середовища поряд із ключовими аспектами типового положення повинно бути відображено особливості

проведення громадських обговорень на різних етапах правореалізаційної діяльності у цій сфері (наприклад, під час проведення процедури ОВНС, громадської екологічної експертизи тощо).

Слід зазначити, що важливим аспектом у покращенні якості громадського обговорення могло би стати чітке поетапне визначення (структуризація) цієї процедури. Можна виділити такі етапи здійснення громадських обговорень:

1) організація підготовки громадського обговорення. Сюди входить: визначення проблеми обговорення; вирішення питання щодо видатків на фінансування заходу; формулювання пропозицій щодо альтернативних варіантів вирішення проблеми; здійснення інформаційної кампанії, що надасть попередню інформацію про питання, винесене на громадське обговорення; здійснення заходів по забезпеченню репрезентативності участі представників громадськості, що передбачає складання приблизного переліку учасників обговорення, виходячи із соціальної структури суспільства, визначення груп населення, на які справляє або може справити вплив проект, винесений на обговорення, а також бази зареєстрованих громадських організацій, що діють у цій галузі чи в даному регіоні з подальшою організацією їх безпосереднього оповіщення; попередній аналіз наслідків альтернатив рішення для кожної соціальної групи;

2) проведення громадського обговорення, що передбачає: реєстрацію учасників; визначення форми громадського обговорення (наприклад, діалог); фіксацію письмових пропозицій та зауважень учасників, що не приймають безпосередньої участі в обговоренні, в тому числі і тих, що надіслані електронною поштою (протягом визначеного строку проведення обговорення); оцінку та аналіз негативних та позитивних наслідків, запропонованих альтернативних рішень, виходячи з інтересів різних соціальних груп; оформлення ходу та результатів обговорення, а також визначення способу та термінів доведення їх до відома громадськості;

3) оприлюднення, оцінка і врахування результатів громадського обговорення та оприлюднення рішення, прийнятого органом державної влади чи місцевого самоврядування: публікація в засобах масової інформації протоколу громадського обговорення; здійснення моніторингу та оцінка результатів громадського обговорення; обов'язкове обґрунтування причин щодо неврахування позиції громадськості; доведення через засоби масової інформації до відома громадськості зміст прийнятого рішення. Організація та проведення громадських обговорень у поетапно визначений спосіб сприятиме тому, що така важлива, проста і доступна

за своєю суттю форма вираження громадської думки дійсно зможе набути реального, а не декларативного виміру і змісту.

Як відзначив у своїй доповіді Уповноважений з прав людини Російської Федерації, матеріали громадських слухань часто фальсифікуються. У протоколах можна виявити підписи вигаданих осіб або ж людей, які дійсно проживають біля еколого-небезпечного об'єкту, але їх підписи сфальсифіковані... Існують й інші способи підробки матеріалів слухань. Наприклад, на них запрошуються громадяни, інтересів яких не стосується проект, що обговорюється. Інформації про місце та час проведення слухань виявляється недостатньо. Слухання проводяться в невеликих приміщеннях. У них задіяні незацікавлені люди або завідомо залежні від замовника (розробника) проекту. Результати таких слухань не відображають істинні інтереси жителів [6, с.55-56].

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

1. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических заведений / М.М. Бринчук – М. : Юристъ, 2002. – 688 с.
2. Слухання у комітетах Верховної Ради України: Практ. посіб. / Програма сприяння парламенту України. – 2-ге вид., допов. – К. : К.І.С., 2002. – 186 с.
3. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник / Т.С. Смирнова - К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2001. – 262 с.
4. Чернега Р.Т. Типове положення про громадські слухання, як один із шляхів вдосконалення участі громадян у місцевому самоврядуванні України / Р.Т. Чернега // Молодь у юридичній науці: збірник тез доповідей Міжнародної наукової конференції молодих вчених “Другі осінні юридичні читання”. – Хмельницький : В-во ХІУП, 2003. – С.66-68.
5. Шара Л. Краший досвід громадських слухань в Україні / Л. Шара – К.: Фонд “Європа ХХІ”, 2002. – 100 с.
6. Экология и нарушение прав человека: Специальный доклад Уполномоченно по правам человека в РФ. – М. : Юриспруденция, 2002. – 64 с.

Moroz G.V.

The public discussion as the form of publicity participation in making the most important administrative ecological decisions

The article is dedicated to the problem of public discussion which is one of the most actual and effective forms of influence on the matter of the most important administrative ecological decisions. The literature and legislation on this question are analyzed. The suggestions concerning the improvement of the valid legislation in this sphere as well as the particular point of view are brought in.

**Key words:** public discussion, the most important ecological decisions