

Теоретико-правове визначення поняття “громадськість” в контексті природоохоронної діяльності

Мороз Г.В.

Загальноновизнаним в усьому світі є факт неабиякої ролі широких кіл громадськості в усіх сферах життєдіяльності людини, в тому числі у сфері охорони довкілля. Громадськість є одним з найважливіших національних ресурсів для розвитку і впровадження екологічного законодавства.

Ключовим терміном в цьому відношенні є термін “громадськість”. В нашій країні, на жаль, не існує законодавчого визначення “громадськості”, що може призвести до деяких теоретичних і практичних непорозумінь, особливо щодо правової природи і змісту даного поняття. На проблемних та остаточно не вирішених аспектах щодо змісту поняття “громадськість” зосереджують свою увагу російські вчені М.І. Васильєва [10, с. 58-59] та М.М. Грішин [11, с. 70]. Ще в 1990 році дане питання піднімалось на рівні дисертаційного дослідження С.В. Разметаєвим, нормативну базу якого складала на той час акти Української РСР [16]. В науковій літературі достатньо уваги приділяється дослідженню суті, поняття та різновидів громадських природоохоронних об’єднань [8, 9, 14, 17, 19], які традиційно виступають одним із суб’єктів громадськості.

Завданням статті ставиться з’ясування суті та змістовного навантаження терміну “громадськість”, теоретичний аналіз даного поняття, його сутнісних характеристик, суб’єктів, що охоплюються цим поняттям.

Аналізуючи екологічне законодавство [5, 6], слід зауважити, що говорячи про права суб’єктів екологічних правовідносин, український законодавець майже не застосовує поняття “громадськість”, а оперує в основному такими термінами, як ”громадяни”, “громадські природоохоронні формування”, “громадські природоохоронні об’єднання”, “громадські організації” тощо.

Термін “громадськість” має більше застосування в міжнародно-правових актах [5]. Ключовим терміном “громадськість” вперше виступає в Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (далі –

Конвенція), згідно якої “громадськість” означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об’єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою (п.4 ст.2).

В ст. 6 Конвенції, яка регламентує участь громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності та у відповідних положеннях щодо доступу до правосуддя (п.2 ст.9) зустрічаємо термін “зацікавлена громадськість”. За Конвенцією “зацікавлена громадськість” означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість у цьому процесі. В пункті 5 ст.2 Конвенції зазначається, що недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість.

В “Юридичній енциклопедії” дається теоретичне визначення “громадськості”, як соціально активної частини суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Для громадськості характерні: потреба у спілкуванні, орієнтація на колективну діяльність, пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Важливою сферою діяльності громадськості є її участь у державно-правових заходах. Громадськість, зокрема, сприяє проведенню виборів і референдумів, допомагає у роботі державних органів і органів місцевого самоврядування, обговорює проекти законів тощо. Діє як безпосередньо, так і через різноманітні об’єднання громадян, порядок роботи яких регулюється Законом України “Про об’єднання громадян” [20, с.640].

Термін “громадськість” в контексті природоохоронної діяльності розглядався рядом науковців. Авторський колектив посібника “Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону” до громадськості відносить окремих громадян, промисловість і громадські організації, що не представляють органи влади [12, с.7, 21-22]. С.В.Разметаєв вказує, що термін

“громадськість” охоплює і громадські природоохоронні формування і громадян [16, с.11-12].

У літературі також трапляються твердження “відійти від абстрактної постановки питання про громадськість, громадян і застосовувати поняття типу власник, держатель, зацікавлена особа” [13, с.5-6].

На думку М.І. Васильєвої вказана пропозиція є досить спірною, оскільки зацікавлена особа – це поняття ще більш високого рівня узагальнення, а власник чи держатель – суб’єкти лише речових природно – ресурсних прав, якими громадяни володіють не завжди. У випадку введення таких нових понять екологічні правовідносини громадської участі можуть втратити значну частину своїх суб’єктів. М.І. Васильєва первинними суб’єктами громадської участі визнає громадян, групи громадян, громадські об’єднання і населення (жителів). Первинність їх в тому, що вони є безпосередніми носіями громадського екологічного інтересу. Всі інші суб’єкти, такі як, наприклад, органи територіального громадського самоуправління, вторинні, оскільки всього лише опосередковують з тією чи іншою мірою точності істинні екологічні інтереси. А, власне, “громадськість” – це всього лише збірне поняття, яке не має самостійного юридичного навантаження [10, с.58-59].

Аналізуючи наведені вище визначення, до суб’єктів, що охоплюються поняттям “громадськість” можемо віднести, перш за все, фізичних осіб, які виступають від свого імені і діють індивідуально. Традиційно ними є громадяни України, яким надані широкі можливості у вирішенні питань охорони довкілля. Також сюди відносимо іноземців та осіб без громадянства (з деякими обмеженнями, наприклад в політичних правах).

Звичайно, громадяни можуть успішно вирішувати екологічні проблеми в індивідуальному порядку, але, вважається, і небезпідставно, що все-таки передумовою успіху громадськості є чітка організація і співпраця [12, с.44].

Громадяни можуть об’єднуватись в офіційно зареєстровані організації або ж не мати статусу офіційних та об’єднуватись для реалізації спільних інтересів в кожному конкретному випадку. Такі організації виникають, як правило, у

випадку виникнення якихось небезпечних ситуацій (пов'язаних з аваріями, будівництвом екологонебезпечних об'єктів, впровадженням інших подібних проектів) і характеризуються нестійкістю. Вони ніде не реєструються, не мають відповідного статусу і інших формальних ознак. Після досягнення поставленої мети ці організації розпадаються [15, с.129-130].

Найбільш активним суб'єктом громадськості є громадські об'єднання природоохоронного спрямування, створені і зареєстровані у встановленому законом порядку. Для них законодавством передбачені дещо ширші можливості при вирішенні питань охорони довкілля порівняно з окремими громадянами. Зокрема, згідно ст.4 Цивільно-процесуального кодексу України [4] до суду за захистом порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу може звернутись лише заінтересована особа (право на звернення до суду в інтересах громадян має також прокурор (ст.13 ЦПК України), але громадські екологічні організації мають право звертатися до суду при порушенні еколого-правових норм, не доводячи своєї зацікавленості. Достатньо бути громадською організацією, створеною за Законом України "Про об'єднання громадян", якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян.

Виходячи з положень Конвенції, асоціації, організації чи групи, які не наділені спеціальною правосуб'єктністю, також розглядаються як суб'єкти громадськості. Це стосується неприродоохоронних організацій, трудових колективів та інших різних форм колективних утворень.

Окремим особливим колективним суб'єктом громадськості є територіальна громада села, селища, міста, статус якої визначений Конституцією України [1] та Законом України "Про місцеве самоврядування" [2]. Термін "громада" може вживатися у кількох значеннях, зокрема, цим терміном позначають об'єднання інституційного характеру типу асоціацій тощо, що посідає певне місце у суспільстві та призначене для виконання більш або менш якісно окресленої соціальної функції [18, с.98]. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено два типи об'єднань громадян із самоврядними функціями:

- 1) територіальну громаду;
- 2) органи самоорганізації населення.

Вважаємо, що зазначені елементи системи місцевого самоврядування можемо віднести до категорії “громадськість”, яка, використовуючи всі можливі способи і методи може активно впливати на процес прийняття екологічно значимих рішень відповідними місцевими радами.

Виходячи з вищенаведених положень та відповідно до Конвенції в поняття “громадськість” включаються юридичні особи. Згідно ст. 81 нового ЦК України [3] юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права (створюються на підставі установчих документів) та юридичних осіб публічного права (створюються розпорядчим актом відповідних органів). Включення юридичних осіб другої категорії в поняття “громадськість” не відповідає його суті. Суб’єктами громадськості не можуть виступати юридичні особи, які представляють публічні (державні) інтереси. Тобто, визнання суб’єктом громадськості юридичної особи залежить від того, чиї інтереси представляє дана юридична особа.

Від імені колективних утворень, які охоплюються поняттям “громадськість”, як правило, виступають їх представники, яким дане формування делегує представлення спільних екологічних інтересів. Тому слід розрізняти поняття “суб’єкт громадськості” і “представник громадськості”.

Як уже згадувалось, в Конвенції застосовується поняття “зацікавлена громадськість”. Російський вчений М.М Грішин, аналізуючи дане поняття, зазначає наступне: “В нашій країні не існує правового визначення громадськості. Тому обговорення об’єктів експертизи з громадськістю прямо пов’язано з таким важливим критерієм: про яку громадськість іде мова – про ту, котра проживає на території, яка підлягатиме негативному впливу в результаті діяльності, яка планується, чи про всіх тих, кого хвилюють негативні наслідки цієї діяльності незалежно від місця їх проживання? В Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному контексті йдеться про участь у розробці і прийнятті рішень лише “громадськості у

районах, які, ймовірно, будуть зачеплені” (п.6 ст.2, п.8 ст.3) або “у районах, які, судячи з усього, підлягатимуть впливу” (п.2 ст.4). Такі положення не можуть вважатися вдалимими: вони, по-перше, не сприяють охороні середовища від транскордонних впливів, а по-друге – суперечать міжнародним принципам і правовим актам, які регламентують участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень” [11, с.70].

Саме поняття “зацікавлена громадськість” може розглядатися у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні йдеться про тих, які будуть безпосередньо піддаватися негативному впливу і напряду зацікавлені в покращенні середовища свого існування. Звичайно такий підхід не може бути абсолютно прийнятним, оскільки включення його в законодавство зобов’язувало б в кожному випадку обґрунтовувати необхідність громадської участі і значно б звузило можливості впливу громадськості на прийняття екологічно значимих рішень. Конвенція визначає поняття “зацікавлена громадськість” в більш широкому розумінні, включаючи в нього не тільки суб’єктів громадськості, котрі можуть зачіпатися в результаті діяльності, яка планується, але й суб’єктів громадськості, котрі мають зацікавленість в процесі прийняття рішень з екологічних питань (так звану “загальну зацікавленість”), зокрема недержавні організації, статутна діяльність яких пов’язана з охороною довкілля.

Слід також розрізняти “юридичну” (правову) та “фактичну” (загальну) зацікавленість. Юридична зацікавленість по відношенню до окремих громадян повинна доводитись в деяких випадках, зокрема при зверненні останніх до суду. В інших випадках достатньо тільки загальної екологічної зацікавленості.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо вивести основні ознаки, які характеризують екологічну громадськість як учасника (суб’єкта) екологічних правовідносин:

- 1) соціальна активність (проявляється в найрізноманітніших формах індивідуальної, групової та масової діяльності);
- 2) загальна зацікавленість у здійсненні заходів з охорони довкілля;

- 3) спрямованість на представництво і захист громадських екологічних інтересів;
- 4) сприяння у реалізації загальнодержавної екологічної політики;
- 5) здійснення своєї діяльності в межах чинного законодавства.

Отже, громадськість – це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, організації, інші юридичні особи, що не представляють інтереси органів державної влади, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлена в нормальному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь в реалізації екологічної політики держави, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи.

Слід зауважити, що запропоноване нами визначення є ґрунтовним теоретичним роз'ясненням терміну “громадськість”. Разом з тим, закріплюючи це поняття на законодавчому рівні навряд чи доцільно включати в нього такі детальні характеристики, оскільки на практиці в зв'язку з цим можуть виникати труднощі при доведенні другій стороні (органам державної влади чи місцевого самоврядування) усіх ознак екологічної громадськості. Законодавче визначення громадськості повинно базуватись на нормах Конвенції, але з акцентом на приватній екологічній зацікавленості юридичної особи як суб'єкта громадськості. Тому наступним важливим кроком при дослідженні даного питання повинна стати розробка законодавчого визначення поняття “громадськість”.

Використана література:

1. Конституція України від 28.06.1998: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1996. – 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97// Відомості Верховної Ради. – 1997. - № 24.- Ст.170.
3. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. - № 5: Цивільний кодекс України: Офіційний текст. – 464с.

4. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. –1963. - № 30. – Ст. 464.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.91 // ВВР. – 1991. - № 41.- Ст.546.
6. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.95 // ВВР. – 1995. - № 8. – Ст.54.
7. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – 416с.
8. Алексієвець М.О. Екологічний рух В Україні. – Тернопіль: “Лілея”, 1999. – 276с.
9. Быстров Г.Е. Правовое положение общественных организаций, осуществляющих функции охраны окружающей среды // Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под ред. Н.Т. Осипова. – Изд-во Ленинградского у-та. –197с.
10. Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. – 1999. - № 8. – С.49-62.
11. Гришин Н.Н. О разработке нормативного акта, регламентирующего обсуждение с общественностью объектов государственной экологической экспертизы // Журнал Российского права. – 2000. - № 3. – С. 67-74.
12. Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. – К.: Інформ. аген. “Ехо-Восток”, 1997. – 174с.
13. Экологическое право: от идей к практике (колл. авторов) / Отв. ред. серии Б.Н. Топорнин. – М.,1997. – 252с.
14. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. проф. С.М. Кравченко – Львів: Вид центр ЛНУ, 2002. – 336с.
15. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06. – Київ, 1998. – 173с.

- 16.Разметаев С.В. Правовые вопросы участия общественности в охране окружающей среды: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Харьк. юрид. и-т. - М., 1990. –24с.
- 17.Стегній О.Г. Неурядові екологічні організації України: сучасний стан і перспективи розвитку (за результатами національного соціологічного дослідження). – К.: Наукова думка, 1996. – 110с.
- 18.Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468с.
- 19.Тарнавский А.Г. Охрана природы и общественные организации: правовые вопросы. – М.: Наука, 1990. – 128с.
- 20.Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998. – Т.1: А-Г, 672с.

Мороз Г.В. Визначення поняття “громадськість” у контексті природоохоронної діяльності // Право України. – 2004. - № 8. – С. 100-103.