

Участь громадськості в обговоренні проектів законодавчих актів з охорони довкілля

Мороз Г.В.

Розгляд питання щодо участі громадськості у правотворчій діяльності має важливе практичне і наукове значення і розробляється в контексті визначення і врегулювання форм участі громадськості в прийнятті управлінських рішень, зокрема в галузі охорони довкілля. Залучення громадськості до правотворчості є тим моментом стислого і ефективного інформаційного обміну між громадськістю і членами законодавчого органу, який повинен сприяти створенню і підтриманню почуття участі і причетності широкого загалу до законодавчого процесу, а отже і його легітимності.

Сьогодні в Україні склалася законодавча база, що регулює дане питання, аналіз якої, проведений в даній статті, дозволяє констатувати факт наявності тільки загальних норм рекомендаційного характеру та відсутності чітких правових механізмів, за допомогою яких громадськість дійсно зможе залучатися до правотворчої діяльності.

В юридичній науці загальні питання законодавчого процесу досить глибоко і всебічно вивчалися такими науковцями: А. Мацюком [13], С. Олійником [15], В. Косинським [12] та ін. Щодо наукових досліджень питання участі громадськості в прийнятті управлінських рішень в галузі охорони довкілля, то, звичайно, воно не могло залишатись поза увагою вчених. Різноманітні аспекти даного питання знайшли своє відображення в працях В. Мунтяна [14], О. Колбасова [18], Г. Бистрова [16], А. Тарнавського [19], С. Разметаєва [17] та ін. Майже у кожній із наукових праць названих вчених згадується про можливість громадськості брати участь у розробці нормативних актів, в тому числі законів, що регулюють відносини з охорони природи. Але при цьому зазначаються лише загальнотеоретичні положення без будь-якої конкретики правових механізмів практичної реалізації таких положень. На рівні аналізу правової бази (без акценту на проблемних чи не врегульованих аспектах) та викладу матеріалів методичного характеру з урахуванням досвіду

США Програмою сприяння парламенту України, що здійснювалася за фінансової підтримки USAID, підготовлено збірники, в яких висвітлюються рекомендації до процедури слухань галузевих проблем у комітетах Верховної Ради України шляхом неофіційного тлумачення відповідних нормативно - правових актів, а також представлена інформація про роль, завдання та процедури слухань у комітетах Верховної Ради України [20, 21].

Завданням при написанні даної статті ставиться аналіз та розкриття тих основних процедурних можливостей (відповідних прав), наданих законодавством громадськості при прийнятті законів та інших документів Верховної Ради України, скориставшись якими актив громадськості зможе реально впливати на курс екологічної політики держави. В статті також висловлюються пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства з даного питання.

Взагалі, прийняття законів здійснюється шляхом чітко окресленої процедури, яка визначена Регламентом Верховної Ради України [2].

Однією із стадій законодавчого процесу є вияв законодавчої ініціативи [15, с.83; 12, с.27]. Розробляти законопроекти, пропозиції до чинного законодавства в ініціативному порядку мають право всі громадяни України та юридичні особи. Однак вносяться вони на розгляд Верховної Ради України лише від імені та за підписом осіб або органів, які мають право законодавчої ініціативи (Президента України, народних депутатів України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України (ст.93 Конституції України). До речі, громадяни Білорусі, згідно Конституції, мають право законодавчої ініціативи, яка підтримана не менш, як 50000 виборців [9, с.16].

Відповідно, якщо представники громадськості розробили проект закону (змін чи доповнень до діючого законодавства), то вноситься він до Верховної Ради України через посередництво суб'єктів законодавчої ініціативи. Оскільки народний депутат України є офіційним представником інтересів громадськості відповідного виборчого округу в органах державної влади та місцевого самоврядування та відповідно до Закону України "Про статус народного

депутата України” [7] розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (п.11,13 ст.24), то саме через народних депутатів найзручніше пропонувати до розгляду законопроекти, написані представниками громадських об’єднань чи окремими громадянами. Крім цього, законодавство України (Конституція України (ст.40) [1], Закон України “Про звернення громадян” [6]) надає можливість кожному направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади чи місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Звернення подається у формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги з будь-яких питань, в тому числі й з екологічних. **У вказаному Законі доцільно було б чіткіше визначити зміст прав громадян під час розгляду їх звернень, форми, межі та процедури їх реалізації. Більше того, Закон встановлює права громадян при розгляді лише заяви чи скарги, права громадян щодо розгляду поданих пропозицій не визначені взагалі.**

Проекти поданих до Верховної Ради України законів, або інформація про подані проекти має друкуватися в пресі (принаймні в спеціальних виданнях). З метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами Президент України видав Указ “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 01.08.2002р. № 683/2002 [8]. Указом, зокрема, передбачено обов’язковість введення органами державної влади та органами місцевого самоврядування Веб-сторінок, оперативного розміщення на них офіційної інформації щодо всіх аспектів діяльності відповідного органу, в тому числі завчасного розміщення проектів нормативно-правових актів, а також постійного оновлення цих сторінок і створення можливостей для широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв’язання. Однак, незважаючи на те, що одним із пріоритетних напрямів у розвитку інформаційних технологій є система Інтернет, на сьогодні

для значної частини населення нашої держави інформаційний простір є все ще обмежений в цьому відношенні, і здійснюється через газети, радіо, телебачення.

Одним із засобів, за допомогою якого можна забезпечити залучення громадськості до правотворчої роботи, є широке використання публічних слухань у комітетах законодавчого органу, основною функцією яких є законопроектна робота, підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

Оскільки відповідно до п.4 ст. 16 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” [5] комітети зобов’язані вивчати і враховувати у своїй діяльності громадську думку, то забезпечити виконання зазначеного положення Закону можна шляхом залучення до співпраці розробників законопроекту, авторів його структурних частин.

Рішення про проведення слухань може бути прийняте без спеціальної формальної процедури. Після погодження рішення про проведення слухань визначаються теми слухань, список доповідачів, графік проведення слухань.

За певний час до слухань доповідачі готують матеріали (документальне обґрунтування своєї позиції, порівняльний текст відповідних змін) і передають в комітети Верховної Ради України. Представники громадськості також можуть готувати до слухань власний роздатковий матеріал, який знайомить депутатів, пресу, інших учасників слухань з актуальними проблемами.

Слухання в комітетах стали особливо важливим елементом законодавчого процесу у Сполучених Штатах Америки завдяки поєднанню трьох процедурних чинників. По-перше, слухання в комітетах відбуваються звичайно на початковій стадії законодавчого процесу (здебільшого після першого читання законопроекту) і, що є особливо важливим, комітети відіграють суттєву роль у формуванні характеру законопроекту, який потім розглядається повним складом органу. По-друге, комітети законодавчого органу мають кількісно і якісно достатній професійний апарат, чиїм обов’язком є ефективна організація публічних слухань. По-третє, комітети мають право (хоча воно використовується і нечасто) видавати накази про виклик на слухання, за

допомогою якого вони можуть вимагати від громадян з'явитися або наразитися на перспективу опинитися у в'язниці за неповагу до законодавчого органу [20, с. 16]. Щодо третього чинника, то в Україні ситуація, скоріш за все, протилежного характеру, коли громадськість, зацікавлена у прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта (його зміні чи доповненні) намагається вплинути на думку парламентарів, однак часто-густо не може цього зробити через відсутність чітких правових механізмів, які б давали однозначну відповідь на питання про порядок організації та способи залучення громадськості до законодавчого процесу. Щоправда, відповідно до п.1 ст. 7 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" комітети мають право (однак не зобов'язані) опубліковувати у пресі до внесення на розгляд Верховної Ради України у першому читанні проекти законів, що належать до їх компетенції та звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо опублікованих в пресі законопроектів. Разом з тим, п.4 ст. 16 цього ж Закону зобов'язує комітети вивчати і враховувати у своїй діяльності громадську думку, розглядати листи громадян, в яких містяться пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики його реалізації, і своєчасно реагувати на них. Спостерігаємо колізію між зазначеними нормами. Якщо в першому випадку комітет може запропонувати громадськості висловити свою думку щодо того чи іншого законопроекту, то в другому випадку комітет зобов'язаний врахувати громадську думку, але, очевидно, вже щодо діючого законодавства. Тобто, на стадії обговорення законопроекту можливість доступу до цієї процедури для громадськості все-таки залежить від того, чи вважає за необхідне таку участь комітет, який організовує слухання з тих чи інших питань.

У необхідних випадках за поданням комітетів законодавча пропозиція направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу для проведення інформаційного пошуку чи наукового дослідження [12, с.27]. Проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони

навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, підлягають державній екологічній експертизі (п. 4 ст. 14 Закону України “Про екологічну експертизу”) [4]. Отже, при визначенні тем слухань комітети Верховної Ради України можуть звертатися до наукових установ і організацій, громадян і їх об’єднань щодо проведення експертизи законопроектів. Екологічна експертиза виконує роль... інструмента підтримки екологічного правопорядку в правотворчості, в господарській, управлінській та іншій діяльності [11, с.218]. Серед об’єктів екологічної експертизи ч.1 ст.7 Закону України “Про екологічну експертизу” називає проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, які, на нашу думку є особливим, специфічним об’єктом екологічної експертизи, і це полягає перш за все в тому, що прийняті в подальшому закони (підзаконні нормативно-правові акти) повинні стати надійним регулятором суспільних відносин в галузі забезпечення екологічної безпеки. Тому, вважаємо, необхідно розробити окремі вимоги (правила) щодо проведення екологічної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів (на рівні Інструкції чи Порядку), в яких деталізувати всі процедурні моменти з врахуванням особливого значення об’єкта такої експертизи.

Після попереднього розгляду законопроекту у відповідному комітеті, Верховна Рада вирішує питання щодо включення цього законопроекту до порядку денного сесії та про порядок продовження роботи над ним (глава 6.3, 6.4 Регламенту Верховної Ради України).

Регламент Верховної Ради України, документ, який детально визначає порядок діяльності Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, щодо питання, яке розглядається, вказує лише, що на засіданнях Верховної Ради України можуть бути присутніми громадяни на визначених для них місцях і за попереднім записом, який веде Секретаріат Верховної Ради (ч.6 ст. 1.0.4).

В окремих випадках комітети мають право вимагати присутності посадових осіб, керівників установ та організацій (профспілкових органів,

органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та окремих громадян) на засіданні Верховної Ради України під час розгляду відповідного питання (п.3 ст. 10 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”). Тому, як бачимо, громадяни чи представники громадських організацій не позбавлені права брати участь в засіданнях Верховної Ради України при відкритому розгляді складом Верховної Ради законопроектів, що їх цікавлять. Вони навіть можуть виступати з трибуни Верховної Ради в процесі їх обговорення, але, звичайно, якщо з цією пропозицією виступить відповідний комітет.

Важливо зазначити і те, що проекти найважливіших постанов та інших актів Верховної Ради з питань екологічної безпеки розглядаються у трьох читаннях відповідно до правил, встановлених Регламентом Верховної Ради України щодо розгляду законопроектів (ст. 7.0.1).

За наслідками обговорення законопроекту в першому, другому чи третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про опублікування законопроекту для народного обговорення. Такий законопроект публікується в друкованому органі, визначеному Верховною Радою, а також може бути надрукований в інших виданнях. Пропозиції і зауваження, а також альтернативні законопроекти, що надійшли в ході обговорення законопроекту, узагальнюються і попередньо розглядаються комітетами Верховної Ради, яким доручено опрацювання законопроекту, на засіданнях яких, знову ж таки можлива організація слухань та залучення до цього процесу громадськості (підпункт 3 ч.1 ст. 6.5.4, ст. 6.5.8, підпункт 3 ч.1 ст. 6.6.9, підпункт 2 ч.1 ст. 6.7.5 Регламенту Верховної Ради України).

Незважаючи на процедурні складності участі громадськості в законодавчому процесі, можна говорити і про її окремі успіхи. Саме завдяки зусиллям громадськості, при розгляді у Верховній Раді України не був прийнятий у першому читанні Закон “Про генетично-модифіковані організми”, що був написаний на замовлення транснаціональних корпорацій і дозволяв майже неконтрольоване використання генетично-модифікованих організмів на території України [10, с.129-130]. Важливо відзначити і те, що проект Закону

України “Про охорону навколишнього природного середовища” публікувався в газетах, обговорювався та коментувався представниками громадськості, котрі навіть запропонували альтернативний проект. Останній був взятий до уваги поряд із зауваженнями та пропозиціями громадськості [9, ст. 17].

Отже, можемо виділити такі форми (правові механізми) участі громадськості в обговоренні проектів нормативно-правових актів, які приймаються Верховною Радою України:

- 1) шляхом подання проектів нормативно-правових актів чи обґрунтованих пропозицій про необхідність їх прийняття (в порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”);
- 2) шляхом участі у громадських слуханнях, які проводяться комітетами Верховної Ради України;
- 3) шляхом участі у засіданнях Верховної Ради України при обговоренні відповідних питань;
- 4) шляхом направлення пропозицій по результатах ознайомлення з опублікованими чи наданими для обговорення законопроектами.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне:

- 1) встановити строки, в межах яких громадськість має право висловити свою думку (внести пропозиції) щодо опублікованих законопроектів з детальним роз’ясненням процедурних аспектів такої діяльності;
- 2) доповнити Регламент Верховної Ради України нормами, які б детально регулювали процедурні моменти участі громадськості на засіданнях Верховної Ради України;
- 3) зобов’язати посадових осіб відповідних органів Верховної Ради України давати обґрунтовану відповідь про причини відхилення внесених пропозицій до законопроектів чи діючого законодавства.

Змін та доповнень, на нашу думку, потребує і Закон України “Про комітети Верховної Ради України” на предмет встановлення обов’язку, а не права щодо опублікування у пресі проектів законів (п.1 ст. 7), і в першу чергу тих, що

стосуються особливо важливих суспільних відносин в сфері забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Крім цього, враховуючи практику діяльності деяких екологічних організацій України можна стверджувати, що забезпечення участі громадськості полягає не тільки у встановленні обов'язків відповідних органів влади – громадяни (їх об'єднання) також повинні проявляти ініціативу. Взаємозобов'язання, пошук альтернативних шляхів, досягнення компромісів – єдиний шлях отримання оптимальних результатів за допомогою наданих законодавством інструментів.

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. Регламент Верховної Ради України // ВВР. –1994. - № 35. - Ст.338.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.91 // ВВР. – 1991. - № 41.- Ст.546.
4. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.95 // ВВР. – 1995. - № 8. – Ст.54.
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.95// ВВР. – 1995. - № 19. – Ст.134.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 // ВВР. – 1996. - № 47. - Ст.256.
7. Про статус народного депутата України: Закон України від 22.03.2001 // ВВР. – 2001. - № 42. - Ст.212.
8. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 01.08.2002р. № 683/2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – 2 серпня.
9. Двери в демократію. Законодавство и практика участия общественности в принятии экологически значимых решений в Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине на основе национальных обзоров. – Львов, 1998. – 160с.

10. Доступ до правосуддя з питань довкілля. Посібник/ З. Козак, І. Тустановська. – Львів: Мета, 2002. – 200с.
11. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. - 768с.
12. Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії та етапи // Право України. – 1999. - № 6. – С. 26-31.
13. Мацюк А.Р. Законотворчий процес: поняття та основні його стадії. – В. кн. : Концепція розвитку законодавства України. – К., 1996. – 158с.
14. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. – К.: вид-во “Вища школа”, 1973. – 204с.
15. Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси і особливості // Право України. – 1998. - № 4. – С.81-83.
16. Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под ред. Н.Т. Осипова. – Изд-во Ленинградского у-та. – 197с.
17. 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.
18. Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах – членах СЭВ / Под ред. О.С. Колбасова. – М.: Юрид. лит., 1979. – 392с.
19. Гарнавский А.Г. Охрана природы и общественные организации: правовые вопросы. – М.: Наука, 1990. – 128с.
20. Участь громадськості в процесі формування державної політики в цілому та окремих рішень органів державної влади. Правова база та методичні матеріали. – Київ, 1999. – 48с.
21. Слухання у комітетах Верховної Ради України: Практич. посіб. / Прогр. сприяння парламенту України. – 2-ге вид., допов. – К.: К.І.С., 2002. – 186с.

Мороз Г.В. Участь громадськості в обговоренні проектів законодавчих актів з охорони довкілля // Держава і право: Збірник наукових праць: Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – Вип. 22. – С.38-43.