

**Д. С. Карцигін**, аспірант кафедри  
цивільного, господарського та екологічного права  
Навчально-наукового інституту права  
та міжнародно-правових відносин  
Університету митної справи та фінансів

### **ПРИРОДА ТА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В КОНТЕКСТІ ОХОРОНИ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ**

*У статті визначено поняття, зміст та природу інституту взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері. Окреслено основні передумови співпраці влади та інститутів громадянського суспільства в контексті охорони екологічних прав. Коротко схарактеризовано функції взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, а також міжнародно-правові засади такої співпраці.*

*Ключові слова: взаємодія; інститути громадянського суспільства; екологічна сфера; екологічні права; охорона та захист; організаційно-правові форми та методи; функції.*

#### ***D. S. Kartsyhin. Nature and satisfaction of the institute of interaction of power and public bodies in the context of ecological rights protection***

*The article defines the concept, content and nature of the institution of interaction between government and the public in the environmental sphere. Underdeveloped mechanisms of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere at the present stage, considerably hinders the process of development of environmental legal relations in general. In addition, the lack of a comprehensive understanding of the administrative and legal foundations of such cooperation leads to the absence of effective methods and forms of influence on the executive authorities in the context of protecting environmental rights by citizens. The basic preconditions of cooperation between authorities and civil society institutions in the context of environmental rights protection are outlined. The functions of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere, as well as the international legal principles of such cooperation, are briefly described. It is proposed, under the close cooperation of the public and the public in the field of environmental rights protection, to understand the set of forms and methods of cooperation between officials and officials of executive authorities at central and local levels with civil society institutions that are implemented on a comprehensive, systematic basis in order to protect the protection of environmental rights and freedoms of individual social groups and society as a whole. The complex nature of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere (existence of legal and social nature) is substantiated. It was established that the legal nature consists in the direct regulation of the forms, methods and principles of interaction in the ecological sphere in the current ecological and administrative legislation, in turn the social nature is visualized at the level of the functional abilities of society. It is proved that the content of interaction between the authorities and the public in the context of protecting environmental rights is disclosed in the following: its essence is to balance the interests of the state and society in the environmental sphere through the provision of the last effective control instruments; its internal peculiarity is the polystructure of the category "ecological safety" and the complexity of the complex of environmental rights; Its individual characteristics are extraterritoriality, integrity, and self-government. The following functions are systematized: educational function (participation in formation of ecological consciousness of a society), organizational function (expansion of functional boundaries of public authority), control function (participation in detection and documentation of environmental offenses), political function (participation in formation and implementation of state ecological policy), ideological function (participation in the formation of values and landmarks of an ecological state), information function (assistance in providing information to the public on the issues of environmental protection).*

*Key words: interaction; civil society institutions; environmental sphere; environmental rights; security and protection; organizational and legal forms and methods; functions.*

© Д. С. Карцигін, 2019

**Постановка проблеми.** В умовах техногенного світу, охорона екологічних прав є не просто елементом правової доктрини держави, а повноцінною складовою сфери державного управління. Розбудова ефективної політики в цій галузі, у недалекому майбутньому буде зумовлювати стан довкілля та рівень екологічної безпеки в Україні. В умовах євроінтеграційної політики актуальності набуває питання налагодження ефективної взаємодії між владою та громадськістю в екологічній сфері, що дозволить збалансувати інтереси держави та суспільства, а також сприятиме підвищенню ефективності реалізації екологічної політики в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці питання взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері у різні часи аналізували А.В. Анісімова, А.П. Гетьман, Т.В. Єрмолаєва, В.А. Зуєв, Л.А. Калишук, Ю.А. Краснова, С.М. Кравченко, Г.В. Мороз, О.В. Павлова, І.О. Яковлева та інші вчені, однак в умовах стрімкого розвитку екологічних правовідносин та впровадження в Україні принципів громадянського суспільства, ця проблема вимагає комплексного наукового осмислення та пошуку нових підходів до вирішення. Для цього потрібно переглянути й методологічну основу дослідження, зокрема проаналізувати природу та сутність інституту взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Нерозвиненість механізмів взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері на сучасному етапі, значно гальмує процес розвитку екологічних правовідносин в цілому. Окрім цього відсутність комплексного розуміння адміністративно-правових засад такої співпраці, призводить до відсутності дієвих методів та форм впливу на органи виконавчої влади в контексті захисту екологічних прав громадянами.

**Мета статті** полягає у детальному теоретико-правовому аналізі сутнісних аспектів та адміністративно-правових засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі розвитку виникають міжгалузеві проблеми у сфері правового регулювання окремих видів суспільних відносин, вирішення яких вимагає міждисциплінарного підходу, тобто застосування норм різних галузей права. Подібна ситуація складається з нормами екологічного та адміністративного прав, які, хоча і мають спільні риси, однак відрізняються за природою та спрямованістю. З цього приводу А.П. Гетьман та В.А. Зуєв наголошують, що екологічне та адміністративне право переплітаються, а не охоплюються, існують паралельно, а не поглинаються [1, с. 79]. На нашу думку, науковці фактично вказують на наявні взаємозв'язки між екологічним та адміністративним правом, які візуалізуються на відповідному організаційно-правовому рівні. У своїй роботі Л.А. Калишук стверджує, що для належної реалізації екологічних прав громадян лише їхнього законодавчого закріплення та визнання ще недостатньо. Необхідно напрацювати дієвий та ефективний механізм їхнього захисту із застосуванням відповідних форм та способів [2, с. 90]. У таких умовах першочерговим завданням є запровадження дієвого механізму адміністративно-правового захисту екологічних прав, який буде спрямований на мінімізацію, а, подекуди, і унеможливлення порушення з боку держави, суб'єктів господарювання та окремих громадян норм екологічного законодавства.

Однак постає логічне питання: чи слід у нашому випадку говорити лише про захист, не розглядаючи категорію «охорона». Фахівець у галузі екологічного права Ю.А. Краснова виділяє наступні складові правової охорони навколишнього природного середовища: спеціальні правові режими господарської та іншої діяльності, здатної, зокрема, негативно впливати на стан навколишнього природного середовища (на екологічну безпеку); визнання соціальних цінностей та благ (природа, життя і здоров'я людини в безпечному навколишньому природному середовищі; встановлення правового регулювання в певній сфері суспільних відносин, ранжування таких завдань, що об'єктивується у нормах-деклараціях, в нормах-принципах, в нормах-заборонах [3, с. 105].

Як вважає Т.В. Єрмолаєва, важливою складовою розвитку правового суспільства є до-

тримання та захист нового покоління прав людини – екологічних, зокрема права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, права на отримання інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту, права на участь у прийнятті екологічних рішень, права на доступ до правосуддя в екологічних справах [4, с. 93]. На нашу думку, категорія «охорона» в правовому вимірі є дещо ширшою ніж категорія «захист», оскільки містить не тільки поновлення порушених прав, а й гарантування такого стану навколишнього природного середовища, в якому апріорі не повинна йти мова про означені правопорушення. Тобто, захист це вимушена дія, а охорона – це по суті забезпечення належного стану функціонування системи.

У своїй науковій праці О.С. Чемерис доволі слушно зазначає, що налагодження ефективної взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства, створення системи дієвого громадського контролю сприятиме відновленню довіри до владних інститутів, підвищенню результативності та ефективності державних програм та проектів [5, с. 49]. Як ми бачимо, науковець акцентує увагу на декількох перевагах взаємодії, а саме: іміджевому, функціональному та організаційному аспектах.

Як зазначає І.О. Парубчак взаємодія громадських організацій та органів державної влади існує та розвивається, опираючись на певні засади, які можна розділити на правові, соціальні, ідеологічні, аксіологічні та психологічні. При цьому характер і зміст цієї взаємодії визначаються функціями, цілями та завданнями суб'єктів, а управління процесом взаємодії забезпечується певними методами, що застосовуються соціальними інститутами в процесі взаємодії з метою досягнення ними поставлених цілей [6, с. 114]. Означена теза вказує на існування відповідних засад взаємодії, які сприймаються сторонами індивідуально. Також увагу привертає думка науковця про зв'язок між функціями та цілями діяльності владної інституції та інституту громадянського суспільства.

Достатньо важливим питанням є з'ясування змісту категорії «екологічна сфера», оскільки вона визначає спрямованість та межі нашого дослідження. Виходячи зі змісту стратегічних засад та напрямків державної екологічної політики України, слід припустити, що категорія «екологічна сфера» утворюється з наступних складових: охорона довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [7; 8]. Саме на означені елементи й спрямовано механізм адміністративно-правового забезпечення, до складу якого входить інститут співпраці влади та громадськості в екологічній сфері.

На підставі усього вищенаведеного під взаємодією вдали та громадськості у сфері охорони екологічних прав слід розуміти сукупність форм та методів співпраці посадових і службових осіб органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів з інститутами громадянського суспільства, які реалізуються на комплексній, системній основі з метою забезпечення захисту екологічних прав і свобод окремих соціальних груп та суспільства в цілому. Вважаємо за доцільне запропонувати перелік ознак взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у сфері захисту екологічних прав. До їхнього числа слід зарахувати:

- взаємодія в означеній сфері – це передусім вид спільної діяльності, у якому розкривається природа публічної влади взагалі (мається на увазі, що делегування окремих повноважень громадськості та залучення її до прийняття управлінських рішень є проявом безпосередньої участі суспільства державному управлінні);

- співпраця в екологічній сфері є чітко обмеженою та формалізованою діяльністю (це означає, що будь-які інші форми співпраці, окрім нормативно визначених, по суті є незаконним втручанням в роботу органів влади та місцевого самоврядування);

- взаємодія з питань захисту екологічних прав за своєю природою є виконавчо-розпорядчою (річ у тому, що в рамках діяльності публічної влади переважають організаційні форми

та методи, які у сукупності утворюють адміністративно-правовий механізм реалізації екологічної політики України);

- співпраця влади та громадськості в екологічній сфері напряду залежить від розвитку відповідних суспільних відносин (інакше кажучи, динаміка взаємодії, її характер та зміст залежать від того, на якому етапі розвитку знаходяться екологічні правовідносини, а також від рівня екологічної правосвідомості суспільства та особистості);

- неодмінною умовою взаємодії в екологічній сфері є обопільна відповідальність влади та громадськості за її результати (мова йде про те, що співпраця є взаємовигідною, але вимагає урахування інтересів як суспільства, так і держави, оскільки екологічна безпека цілком виправдано вважається складовою безпеки національної);

- вищезначена діяльність має міжінституціональний характер (це пов'язане з тим, що захист екологічних прав є комплексним процесом, який охоплює різні за змістом питання. Наприклад, оподаткування, бюджетування, митне регулювання, захист прав споживачів тощо).

Варто наголосити, що налагодження взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері окрім нормативно-правового визначення, вимагає врахування чинників неправового характеру. Це демонструє складну природу такої співпраці та вказує на те, що її форми та методи візуалізуються, у тому числі й на соціально-політичному рівні. У таких умовах доцільно виділити правову та суспільну природу такої співпраці. Правова природа – це безпосередня регламентація форм, методів та принципів взаємодії в екологічній сфері у чинному екологічному та адміністративному законодавстві. Вона вказує на джерело походження прав громадськості в екологічній сфері. У свою чергу, суспільна природа є відбиттям функціональних здібностей суспільства, тобто потреби не просто спостерігати за формуванням і реалізацією екологічної політики, а брати активну участь у процесі її реалізації. На наш погляд, правова та суспільна природа співпраці влади та громадськості в контексті захисту екологічних прав – це взаємопов'язані та взаємозалежні категорії, адже не існують відокремлено. Зміст інституту взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері можна представити у вигляді наступних елементів:

- суть взаємодії полягає у збалансуванні інтересів держави та суспільства в екологічній сфері шляхом надання останньому дієвих інструментів контролю за станом довкілля, систематизації екологічної інформації, забезпечення екологічних прав, участі у формуванні політики держави в екологічній сфері;

- внутрішня особливість інституту співпраці влади та громадськості в екологічній сфері полягає в поліструктурності категорії «екологічна безпека» та багатогранності комплексу екологічних прав;

- індивідуальними властивостями сфери взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в контексті захисту екологічних прав є: екстериторіальність.

Узагальнюючи вищенаведене зазначимо, що взаємодія влади та громадськості в екологічній сфері – це багатогранне явище, зміст якого полягає у мінімізації, локалізації правових наслідків, а в ідеалі – унеможливленні порушення екологічних прав шляхом збалансування інтересів держави, суспільства та особистості. Необхідно зазначити, що зміст взаємодії влади та громадськості в означеній сфері гармонійно поєднує правову та суспільну природу цього явища.

Під функціями взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в контексті захисту екологічних прав слід розуміти індивідуалізований напрям впливу на процес реалізації та захисту екологічних прав, який має чітко визначену ціль, очікувані результати та характеризується наявністю організаційних зв'язків між владою та громадськістю, а також обмежений функціонально спрямованістю держави. Кожен такий напрям має особливу природу та розкривається як на рівні екологічного законодавства, так і на рівні виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів управління.

Якщо узагальнити наукову думку про конкретні функції взаємодії влади та громадськості, то передусім слід вказати наступні: захист або реалізація громадянами та їхніми об'єднаннями власних інтересів; самоорганізація та самовиявлення громадян; забезпечення непорушності особистих прав громадян; створення умов для системності, впорядкованості, регульованості протестів та вимог громадян, ефективне розв'язання соціальних проблем [9]. У зв'язку з необхідністю вирішення цих та інших завдань, слід виділяти наступні функції взаємодії влади та громадськості в контексті захисту екологічних прав:

1. Виховна функція. Д.В. Білокопитова стверджує, що політична сфера (навіть у демократичних країнах) завжди передбачає суб'єктно-об'єктні відносини, а громадська сфера – рівноправні. Тому саме громадська участь в державному управлінні виконує виховну функцію, формуючи у громадян здатності до діалогу, артикуляції та агрегації інтересів, навчаючи їх терпимості, самостійності й відповідальності та в результаті – виробляючи демократичні настанови, що мають ціннісно-культурні орієнтири [10, с. 26]. Варто припустити, що виховна функція забезпечує формування екологічної правосвідомості громадян, тобто обізнаності у власних екологічних правах та механізмах їхньої реалізації та захисту;

2. Організаційна функція. В.А. Зуєв наголошує, що громадяни та їхні об'єднання все активніше виступають суб'єктами екологічного управління. І найчастіше така діяльність пов'язана саме з екологічними аспектами господарської діяльності, оскільки при її здійсненні довілля зазнає найбільшого негативного впливу. В умовах демократизації та екологізації соціальних процесів громадськість отримує все більше можливостей для участі в екологічному управлінні й активно їх реалізує як самостійно, так і на партнерських засадах з органами державного та виробничого екологічного управління [11]. Результатами реалізації організаційної функції можуть бути конкретні програми та перспективні напрямки діяльності, спрямовані на охорону довкілля і забезпечення належного стану реалізації екологічних прав;

3. Контрольна функція. Необхідність делегування громадськості контрольної функції, на думку Г.В. Дмитренка обумовлена тим, що сучасні трансформації систем державного управління в контексті поширення нових концепцій здійснення управлінської діяльності (насамперед нового державного менеджменту та врядування) привели до зміни способів виконання державних функцій [12, с. 89]. Слід погодитися з думкою науковця та додати, що управління екологічною сферою повинне обов'язково враховувати громадську участь, оскільки це питання особистої безпеки кожного громадянина;

4. Політична функція. На думку О.В. Павлової, активна участь громадськості й суспільства загалом є невіддільною частиною формування екологічної політики, оскільки вимагає взаємодію економічних, екологічних та соціальних сфер діяльності суб'єктів екологічних правовідносин. Участь громадськості є необхідною як рівноправного і впливового суб'єкта конструктивного діалогу з метою досягнення політичного консенсусу, соціальної стабільності та реалізації екологічних інтересів суспільства [13, с. 138]. Інакше кажучи, політична функція інституту взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері є ключовою умовою розбудови «екологічної держави», в рамках якої, екологічні права стануть не ефемерною категорією, а реальними можливостями для громадян, забезпеченими на рівні державних гарантій;

5. Ідеологічна функція. Перш за все слід звернути увагу на філософські джерела екологічної ідеології. З приводу цього Л.В. Поппер зазначає наступне: антропогенний тиск, що повсякчас зростає, все більш помітно впливає на систему міжнародних відносин, на долю всього людства, що і надає екологічним проблемам властивості невідкладних і першочергових [14, с. 178]. Зміст ідеологічної функції, в контексті захисту екологічних прав, полягає не тільки у формуванні системи цінностей та орієнтирів, а й у визначенні загальних засад екологічної політики держави;

6. Інформаційна функція. Г.М. Проскура у своїй науковій праці зазначає, що право на вірогідну інформацію про стан довкілля є одним з основоположних конституційних прав людини, та його ефективна реалізація має вагоме значення для забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. З огляду на це, доступ до екологічної інформації необхідно розглядати в контексті суспільної корисності, адже у першу чергу, він має на меті забезпечення конституційних прав та екологічних інтересів громадян [15, с. 36]. Вирішальна роль у забезпеченні суспільства такою інформацією покладається саме на інститути громадянського суспільства, які захищають екологічні права та інтереси окремих суспільних груп. З цього приводу Г.В. Мороз зазначає, що своєчасне відкриття для громадськості екологічної інформації сприятиме правильному та обгрунтованому вибору варіантів поведінки в тій чи іншій ситуації [16, с. 211].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, у статті запропоновано під взаємодією вдали та громадськості у сфері охорони екологічних прав розуміти сукупність форм та методів співпраці посадових та службових осіб органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів з інститутами громадянського суспільства, які реалізуються на комплексній, системній основі з метою забезпечення захисту екологічних прав і свобод окремих соціальних груп та суспільства в цілому. Обгрунтовано складну природу взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері (наявність правової та суспільної природи). Встановлено, що правова природа полягає у безпосередній регламентації форм, методів та принципів взаємодії в екологічній сфері у чинному екологічному та адміністративному законодавстві, у свою чергу суспільна природа візуалізується на рівні функціональних здібностей суспільства. Доведено, що зміст взаємодії влади та громадськості в контексті охорони екологічних прав розкривається у наступному: її сутність полягає у збалансуванні інтересів держави та суспільства в екологічній сфері шляхом надання останньому дієвих інструментів контролю; її внутрішня особливість полягає в поліструктурності категорії «екологічна безпека» та багатогранності комплексу екологічних прав; її індивідуальними властивостями є екстериторіальність, інтегрованість, самоврядність. Систематизовано наступні функції: виховна функція (участь у формуванні екологічної свідомості суспільства), організаційна функція (розширення функціональних меж публічної влади), контрольна функція (участь у виявленні та документуванні екологічних правопорушень), політична функція (участь у формуванні та реалізації державної екологічної політики), ідеологічна функція (участь у формуванні цінностей та орієнтирів екологічної держави), інформаційна функція (сприяння у забезпеченні інформування суспільства про питання охорони довкілля). При цьому перспективним напрямком подальшого наукового пошуку є аналіз законодавчих засад регулювання взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, зокрема визначення ролі у цьому процесі адміністративного законодавства.

### Список використаних джерел:

1. Гетьман А.П., Зуев В.А. Екологічне право : роздуми про його витоки та перспективи розвитку. *Проблеми законності*. 2017. № 137. С. 75-91.
2. Калишук Л.А. Право на захист екологічних прав громадян та особливості його реалізації. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2014. № 6. С. 90-94.
3. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки в Україні : дис... д-ра. юрид. наук: 12.00.06. Київ. 2018. 490 с.
4. Єрмолаєва Т.В. Проблеми доступу до правосуддя при захисті екологічних прав. *Problems of legality*. 2017. № 137. С. 92-100.
5. Чемерис О.С. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. 2015. № 42. С. 39-51.

6. Парубчак І.О. Вплив громадських організацій та об'єднань на соціальні характеристики державного управління в Україні. *Державне управління*. 2013. № 11. С. 112-116.
7. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 р. № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38. Ст. 248.
8. Проект Закону про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63948) (дата звернення: 14.02.2019).
9. Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf> (дата звернення: 22.02.2019).
10. Білокопитов Д.В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації : дис... канд. юрид. наук: 25.00.02. Харків, 2016. 211 с.
11. Зуєв В.А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення. URL: [http://archive.mama-86.org/archive/ecodemocracy/experts\\_zuev\\_u.htm](http://archive.mama-86.org/archive/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm) (дата звернення: 04.03.2019).
12. Дмитренко Г.В. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 7. С. 89-95.
13. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості : дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 222 с.
14. Поппер Л.В. Структурно-функціональна характеристика ідеології екологізму. *Нова парадигма*. 2012. № 120. С. 178-190.
15. Проскура Г.М. Екологічна інформація : поняття та особливості. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 31-37.
16. Мороз Г.В. Правові аспекти реалізації громадських екологічних інтересів в процедурі оцінки впливу на довкілля. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. № 36. С. 204-213.