

УДК 342.9:504.06

К.А. РЯБЕЦЬ, канд. юрид. наук, доц., Київський національний університет культури і мистецтв

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

Ключові слова: державно-правовий механізм, вода, органи державного управління, громадськість, правова свідомість та культура

Згідно зі ст.3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Відзначимо, що одним з її пріоритетних напрямів є забезпечення населення якісною питною водою в достатній кількості. Проаналізувавши водно-екологічну ситуацію на території України, яка призводить до погіршення здоров'я населення, а також значно знижує тривалість його життя, можна впевнено стверджувати, що держава вже самостійно не справляється з виконанням належним чином водозабезпечувальних завдань. Зазначене виникло не лише через неефективне функціонування державно-правового механізму, але й внаслідок нищівного, недбалого ставлення кожної окремої людини до водних об'єктів. У зв'язку з цим паралельно з органами виконавчої влади кожний громадянин держави не повинен залишатися осторонь від вирішення водних проблем.

На нашу думку, саме залучення державою громадян до безпосередньої участі у вирішенні водно-екологічних питань є запорукою якнайшвидшого покращення стану водних об'єктів, а також попередження в майбутньому їх забруднення на місцевому та національному рівнях.

Питання охорони та використання вод є об'єктом наукових праць таких вчених, як

А.П. Гетьмана, М.І. Малишка, В.К. Матвійчука, В.М. Присяжного та ін. Проте, аспект правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та громадськості у галузі охорони і використання водних об'єктів не знайшов в достатній мірі свого відображення у сучасній юридичній науці. Саме тому, метою нашого дослідження є його науково-теоретичний аналіз з подальшим напрацюванням відповідних висновків та пропозицій.

Насамперед відзначимо положення ст.13 Конституції України [1], відповідно до якої водні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. У свою чергу, від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним Законом.

Характеризуючи право власності Українського народу на водні ресурси, доцільно відзначити його декларативність за рахунок відсутності практичного підґрунтя реалізації.

Дещо подібну точку зору підтримують О. Бориславська, І. Заяць, С. Різник зазначаючи, що народ не може повсякденно здійснювати правомочності власника, тому конституційне положення про власність Українського народу має виражений саме конституційно-правовий, а не цивільно-правовий характер [2, с.109].

Підкреслимо, що передача права власності Українського народу на природні ресурси органам державної влади та органам місцевого самоврядування відбувається в процесі реалізації виборчого права громадянами України.

Згідно зі ст. 69 Конституції України, основними формами народного волевиявлення є вибори та референдум. Незважаючи на невід'ємність людини від доквілля, у нашій державі екологічні питання жодного разу не виносилися на референдум, який є одним із способів формування громадської думки. Остання ж може потужно вплинути на визна-

чення напрямів як внутрішньої, так і зовнішньої екологічної політики держави, а також створити істотну протидію рішенням державних органів та органів місцевого самоврядування, які нині не задовольняють громадські інтереси у галузі водного господарства.

Ігнорування референдумів характерне і для інших демократичних держав, про що свідчать наукові дослідження. Так, Н.В. Заяць зазначає, що в переважній більшості демократичних держав на сьогодні конституційно визначено, що єдиним джерелом влади є народ. Однак, від імені влади народу, тобто фактично, її розпорядником є органи державної влади. Такий стан речей торкається не тільки публічної влади, але й публічної власності, що посилює соціальну напругу. Вирішити такі суперечності покликаний інститут виборів народних представників, тобто осіб, яким довіряють нести «тягар» публічної представницької влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях [3, с.247].

Ми вважаємо, що підставою небажання громадян втручатися у вирішення водно-екологічних питань є також низький рівень їх свідомості. Обґрунтовується це тим, що радянська влада фактично значну частину питань пов'язаних із задоволенням життєвих потреб населення брала на себе, тим самим не створювала умови для формування у людей активної громадянської позиції щодо реалізації конституційних прав на природні ресурси. Навіть при достатньо помірній заробітній платі громадянин Радянського Союзу фактично не відчував ні в чому потреби, оскільки держава забезпечувала продуктами харчування за достатньо помірними цінами, безоплатним навчанням, лікуванням, житлом, профспілковими путівками на відпочинок тощо. Саме тому, громадяни – вихідці із Радянського Союзу й надалі вважають, що за все в їхньому житті повинна думати держава.

Формування свідомості українців в незалежній Україні, на нашу думку, здійснюється занадто пасивно. Нинішня влада не приділяє належної уваги цьому і нехтуючи фундаментальними принципами демократії не намага-

ється залучати сучасних українців до вирішення життєво необхідних питань. Гасла, телепередачі, документальні фільми щодо пропаганди охорони довкілля, як запоруки міцного здоров'я та добробуту кожного, практично не використовуються, а натомість владою фактично нічого іншого не запроваджено, що могло б масово зацікавити населення додержуватися вимог чинного екологічного законодавства. Зважаючи на це молодь щодо природних ресурсів, в тому числі і до води, керується принципом «на мій вік вистачить». При цьому молоді люди не розуміють і не намагаються зрозуміти, якої непоправної шкоди наносять довкіллю.

Навіть екологічні проблеми (наприклад, повені на Закарпатті), які характерні для певних регіонів, турбують населення тільки під час безпосереднього їх виникнення. Ліквідувавши їх наслідки, про них забувають, не зробивши навіть елементарних висновків. Проте, необхідно розуміти, що в деяких випадках для усунення повторного виникнення екологічної проблеми не достатні зусилля лише державних екологічних органів.

25.06.1998 р. на Четвертій конференції Міністрів «Довкілля для Європи» в Данії (м. Орхус) була прийнята Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [4]. Ратифікація Україною цієї Конвенції відбулася 06.07.1999 р. (Закон України № 832–XIV) [5]. Вона свідчить, що проблема залучення громадськості до вирішення екологічних питань не обмежується лише кордонами України, а має міжнародний характер.

Досліджувану Конвенцію можна розглядати не лише як механізм захисту навколишнього середовища, але й як засіб сприяння демократії. Вона, зокрема, спрямована на те, щоб:

– забезпечити представників громадськості більш відкритим доступом до екологічної інформації, що є у розпорядженні державних органів, підвищуючи цим самим рівень відкритості й підзвітності уряду;

– надати людям можливість висловлювати свою думку і стурбованість екологічними питаннями і забезпечити їх належне врахування особами, відповідальними за прийняття рішень;

– надати громадськості доступ до процедур розгляду справ про порушення їх прав на інформацію і участь, а в деяких випадках – дати їм можливість виступати з позовами в зв'язку з порушенням екологічного законодавства більш загального характеру [6, с.3].

У положеннях ст.11 Водного кодексу України [7], які на національному рівні регулюють участь громадян та їх об'єднань, інших громадських формувань у здійсненні заходів щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, враховані усі вимоги Орхуської Конвенції.

Вплив громади на державну водну політику здійснюється в основному через діяльність громадських екологічних організацій. Зважаючи на низький рівень екологічної культури та правосвідомості наших громадян (особливо в сільській місцевості), не кожний з них знає про наявність в Україні громадських екологічних організацій, про їх місцезнаходження, про напрямок діяльності. Зазначене означає, що певна категорія людей через свою неінформованість та необізнаність позбавлена можливості впливати на процес прийняття рішень щодо покращення екологічного стану річок, озер, ставків, які знаходяться на території їх проживання.

Відповідно можна зробити висновок, що лише з набуттям високого рівня екологічної правосвідомості та культури, населення зможе забезпечити належний стан природних об'єктів.

Проте, як показує практика, в нашому суспільстві не завжди навіть екологічно обізнані громадяни, які є членами тієї чи іншої громадської організації, можуть вплинути на підприємства-забруднювачі довкілля. Причиною цьому є вже вищезгадана декларативність правових норм, яка робить в багатьох випадках неможливим співробітництво громадських екологічних організацій з

підприємствами-забруднювачами, які керуючись виключно основною метою своєї діяльності – отримання прибутку, не приділяють належної уваги екологізації сучасного виробництва.

Систематична та достовірна інформація про стан водойм, на наш погляд, може активізувати громадськість до безпосереднього вирішення водно-екологічних проблем. Її одержання регламентоване низкою нормативно-правових актів в контексті екологічної інформації, а саме: кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст.50 Конституція України); кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом (п.«е» ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8]).

Організація інформування населення про стан водних об'єктів, його зміну та здійснення водоохоронних заходів входить до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин на їх території (п.15 ст.8-1 Водного кодексу України); районних рад у галузі регулювання водних відносин на їх території (п.9 ст.9 Водного кодексу України); сільських, селищних, міських та районних у містах рад у галузі регулювання водних відносин на їх території (п.6 ст.10 Водного кодексу України); Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів на території Автономної Республіки Крим (п.13 ст.17-1 Водного кодексу України).

03.11.2010 р Постановою Кабінету Міністрів України № 996 [9] був затверджений Порядок консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю складається з урахуван-

ням пропозицій *громадських рад*, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях.

Необхідно відзначити, що Положення про громадську раду при Державному агентстві водних ресурсів України [10] містить у собі обмеження щодо кількісного складу громадської ради, який не повинен перевищувати 24 особи. Зазначене свідчить про антидемократичний характер даного положення, що тягне за собою відсутність можливості усіх бажаючих прийняти участь в обговоренні та вирішенні водогосподарських проблем у складі громадської ради.

На підставі проведеного науково-теоретичного дослідження правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та громадськості у галузі використання і охорони водних об'єктів можна зробити наступні пропозиції щодо його удосконалення:

– по-перше, внести зміни у Положення про громадську раду при Державному агентстві водних ресурсів України шляхом скасування обмеження у кількісному складі громадської ради;

– по-друге, визначити у джерелах водного права чіткий механізм залучення громадян до прийняття рішень у галузі водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів на засадах сталого (збалансованого) розвитку, басейнового підходу та інтегрованого управління водними ресурсами;

– по-третє, розширити повноваження органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища;

– по-четверте, законодавчо визначити відповідальність керівників та працівників органів державного управління у галузі водного господарства за неналежний рівень взаємодії з громадськістю;

– по-п'яте, на державному рівні розробити комплексну національну концепцію формування екологічної свідомості населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Бориславська О. Власність Українського народу на землю як елемент конституційно-правового механізму забезпечення суверенітету / О. Бориславська, І. Заяць, С. Різник // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія юридична. – 2011. – Вип. 53. – С. 101–117.

3. Заяць Н. В. Особливості функціонування Верховної Ради України як органу народного представництва / Н. В. Заяць // Право та управління. – 2012. – № 1. – С. 246–258.

4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, прийнята 25.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

5. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» : від 06.07.1999 р., № 832-XIV // ВВР України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

6. Малахов І. Виконання положень Орхуської конвенції в Україні : посіб. для громадянського суспільства / І. Малахов, Т. Малькова, П. Павличенко, Д. Скрильніков. – К., 2004. – 118 с.

7. Водний кодекс України : від 06.06.1995 р., № 213/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

9. Порядок консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 03.11.2010 р., № 996 [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

10. Положення про громадську раду при Державному агентстві водних ресурсів України / схвал. на засіданні громадської ради при

Держводагентстві України : від 04.11.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&task=blogca tegory&id=51&Itemid=141.

Рябець К. А. Правове регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та громадськості у галузі використання і охорони водних об'єктів / К. А. Рябець // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 426–430 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_75.pdf

Проаналізовано нормативно-правову базу взаємодії органів державного управління та громадськості у галузі використання і охорони водних об'єктів, виявлено її прогалини та надано пропозиції щодо їх усунення; визначено підстави відсутності активності з боку громадян України щодо їх безпосередньої участі у вирішенні водно-екологічних проблем та запропоновано шляхи її подолання.

Рябец Е.А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и общественности в области использования и охраны водных объектов

Проанализирована нормативно-правовая база взаимодействия органов государственного управления и общественности в области использования и охраны водных объектов, обнаружены ее пробелы и предоставлены предложения по их устранению; определены основания отсутствия активности со стороны граждан Украины по их непосредственному участию в решении водно-экологических проблем и предложены пути его преодоления.

Ryabets K.A. Legal Regulation of the Interaction between the Government and the Public on the Use and Protection of Water Bodies

The article examines the legal framework of interaction of government and the public on the use and protection of water bodies, found its gaps and provides suggestions for their elimination, are the grounds for the lack of activity on the part of citizens of Ukraine for their direct involvement in solving water and environmental issues and suggests ways to overcome it.

Форум ПР