

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної політики у сфері екології

Взаємодія Інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної політики у сфері екології

Звіт за результатами дослідження

Проведення цього дослідження було здійснене Інститутом соціокультурного менеджменту за підтримки Міністерства екології та природних ресурсів України.

Кіровоград, ІСКМ, 2013

Видання розповсюджується безкоштовно

ББК 66.08
УДК 32.019.5
А16

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної політики у сфері екології: звіт за результатами дослідження – Кіровоград: Інститут соціокультурного менеджменту (ІСКМ), 2013. – 49 с.

Видання містить результати комплексного дослідження «Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної політики у сфері екології», що здійснив Інститут соціокультурного менеджменту (ІСКМ) в листопаді 2013 року на території Кіровоградської, Київської, Львівської, Донецької та Дніпропетровської областей України. Неоціненну допомогу ІСКМ під час проведення дослідження надали його партнери. У виданні на основі експертного опитування, фокус-груп та аналізу документів узагальнена думка громадських активістів по взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у вирішенні екологічних проблем.

Cooperation of civil society institutions with executive authorities in the process of realization of state policy of ecological sphere: report on the research results - Kirovograd: Institute of Socio-Cultural management (ISCM), 2013. – 49 p.

The publication contains the results of the research "Cooperation of civil society institutions with executive authorities in the process of realization of state policy of ecological sphere", conducted by Institute of Socio-Cultural management (ISCM) in November, 2013 in Kirovograd, Kyiv, Lviv, Donetsk, Dnipropetrovsk regions of Ukraine. Invaluable assistance for ISCM during the research gave its partners. In the publication, on the basis of expert polls, focus groups and analysis of documents, generalized view of civic activists on cooperation of authorities and civil society institutions on solving ecological problems.

Над підготовкою видання працювали:

Експерти Інституту соціокультурного менеджменту, Інституту розвитку глобального суспільства, Краматорської міської громадської організації «Фонд розвитку громади», Центру підтримки творчих та культурних ініціатив «Тамариск».

Керівник дослідницької групи: *Абрамов Л.К.*

Умовних друкованих аркушів: 1,9

Дизайн: *Калашнік М.Т.*

© ІСКМ, 2013

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	4
РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ	5
АНАЛІЗ ДОКУМЕНТІВ	6
ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ	31
ФОКУС-ГРУПИ	41
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	45
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ІНСТИТУТ СОЦІОКУЛЬТУРНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	48

ВСТУПНЕ СЛОВО

Демократична трансформація українського суспільства вимагає використовувати найбільш ефективні підходи до вирішення актуальних проблем в різних галузях життя країни. Безумовно, це стосується і такої нагальної теми як екологічна проблематика. Держава, реалізуючи свою політику в цій сфері потребує для більшої ефективності поєднання зусиль з громадськими ініціативами, що реалізуються найбільш активною частиною нашого суспільства. Саме таке поєднання може дати синергетичний ефект та мати важливе значення не тільки для покращення екологічної ситуації, а й для набуття позитивного досвіду взаємодії між органами влади та громадським сектором.

Саме тому це дослідження присвячене виявленню оптимальних шляхів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів виконачої влади в реалізації державної екологічної політики.

РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Тема дослідження: «Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної політики в сфері екології»

Об'єкт дослідження: Інститути громадянського суспільства екологічного спрямування.

Предмет дослідження: Взаємодія інститутів громадянського суспільства екологічного спрямування з органами виконавчої влади в процесі реалізації державної екологічної політики.

Мета дослідження: Вивчити способи та форми взаємодії з питань, пов'язаних з реалізацією державної екологічної політики між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства екологічного спрямування, та розробити рекомендації на основі зібраної інформації щодо шляхів підвищення ефективності цього процесу.

Завдання дослідження:

- Визначити існуючі проблеми, з якими зіштовхуються цільові групи дослідження .
- Визначити оптимальні способи та форми взаємодії по реалізації державної екологічної політики.

Методологія дослідження:

- Аналіз документів по даній темі.
- Проведення експертного опитування.
- Проведення п'яти фокус груп з представниками інститутів громадянського суспільства в різних регіонах України.

Час проведення:

Листопад 2013 року

Цільові групи дослідження: представники громадських організацій, громадські активісти.

Хід дослідження:

- Перший етап: проведення підготовчої роботи, аналіз матеріалів проекту, інших матеріалів, пов'язаних з темою дослідження.
- Другий етап: збір інформації.
- Третій етап: аналіз отриманої інформації та підготовка звіту про дослідження і розробка відповідних рекомендацій.

АНАЛІЗ ДОКУМЕНТІВ

Аналіз нормативних документів

Чинна нормативно-правова база, що регулює взаємодію інститутів громадянського суспільства та органів виконавчої влади у сфері реалізації державної екологічної політики має доволі широкий спектр нормативно-правових документів, які визначають засади та процедуру взаємодії органів виконавчої влади (як центральних, так і місцевих) з громадськістю на етапах розробки, обговорення, затвердження та виконання різноманітних нормативно-правових, регуляторних актів, цільових програм тощо як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Положення цих документів проголошують права людини і громадянина в управлінні державними справами щодо окресленої проблематики та впроваджують на різних рівнях механізми взаємодії окремих громадян, будь-якого інституту громадянського суспільства з органами влади щодо зазначеного кола питань, захисту їх інтересів та відповідальності посадових та службових осіб за невиконання чинного законодавства. Це - Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, окремі накази міністерств і відомств України, рішення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування різних рівнів тощо.

Конституція України як Основний Закон держави проголошує наступні права для громадян України у сфері суспільно-політичного життя та взаємовідносин громадянина і держави:

Стаття 34. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір.

Стаття 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в

інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Стаття 50. Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Законодавче поле України має у своєму арсеналі низку так званих «загальних» та «профільних законів», які містять низку положень відповідної проблематики. До перших належить закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання».

Закон України «Про інформацію» (N 2657-XII) проголошує основні принципи інформаційних відносин (ст.5), гарантії права на інформацію (ст.10), основні напрями інформаційної діяльності, серед яких екологічний (ст. 13); визначається вичерпний перелік відомостей (у т.ч. про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян), які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом (конфіденційної).

Законом України «Про доступ до публічної інформації» (13 січня 2011 року N 2939-VI) був визначений порядок реалізації права кожного на доступ до інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень, а також інших розпорядників публічної інформації, яка представляє суспільний інтерес, а також гарантовано право кожного на доступ до публічної інформації. Закон визначає гарантії забезпечення права на доступ до

публічної інформації (ст.3), порядок доступу до інформації та її оприлюднення (розділ II) тощо.

В аспекті взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства надзвичайно важливими є окремі положення ст. 14 та ст. 15 зазначеного Закону:

Стаття 14. Обов'язки розпорядників інформації.

1. Розпорядники інформації зобов'язані:

1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення.

Стаття 15. Оприлюднення інформації розпорядниками

1. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

3. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Закон України «Про звернення громадян» (2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР) регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, пропозиції про поліпшення їх діяльності. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Закон України «Про громадські об'єднання» (22 березня 2012 року № 4572-VI) визначає правові засади діяльності об'єднань громадян, їх права та засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної

Республіки Крим, органами місцевого самоврядування тощо. Основні положення такі:

Стаття 21. Права громадських об'єднань.

1. Для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

2. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Стаття 22. Засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування.

1. Держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань.

2. Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських

об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом.

3. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань.

4. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим.

Крім того, Україна є суб'єктом міжнародного права у сфері охорони довкілля і ратифікувала низку міжнародних нормативно-правових документів, які проголошують з-поміж інших положення і принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства у реалізації державної екологічної політики. Зокрема, це *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)*, ратифікована Україною Законом N 832-XIV від 6 липня 1999 року. Виконання положень Конвенції сприяє постійному вдосконаленню чинного законодавства України у площині зазначеної проблематики.

До так званих «профільних» законів належить *Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»* (м. Київ, 25 червня 1991 року N 1264-XII), який у ст. 3 основними принципами охорони навколишнього природного середовища з-поміж інших проголошує гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього

природного середовища, формування у населення екологічного світогляду.

У статті 6 зазначається, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проєктів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проєктів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

Даний Закон визначає екологічні права та обов'язки громадян, зокрема:

Стаття 9. Екологічні права громадян України.

Кожний громадянин України має право на:

...б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проєктів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;

в) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;

д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;

е) 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;

є) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи.

Стаття 10. Гарантії екологічних прав громадян.

Екологічні права громадян забезпечуються:

в) участю громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища;

г) здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

Стаття 11. Захист прав громадян України у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством.

Місцеві ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Стаття 16. Управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Стаття 21. Повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища
Громадські природоохоронні організації мають право:

а) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

б) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконувати роботи по охороні та відтворенню природних ресурсів, збереженню та поліпшенню стану навколишнього природного середовища;

в) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання

підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

г) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

д) вільного доступу до екологічної інформації;

е) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

є) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

ж) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій;

з) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища;

и) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;

і) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до законодавства України на основі їх статутів.

Стаття 30. Громадська екологічна експертиза.

Громадська екологічна експертиза здійснюється незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських організацій, а також місцевих органів виконавчої влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах.

Громадська екологічна експертиза проводиться незалежно від державної екологічної експертизи. Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що заінтересовані у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (11 вересня 2003 року N 1160-IV) визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, а саме щодо оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності (ст. 5).

Зазначеним Законом визначаються права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики.

Стаття 6. Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду; одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Стаття 7. Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів.

Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затвержені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу. Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Стаття 9. Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону. У випадках, встановлених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта. Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня

оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити: стислий виклад змісту проекту; поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції; інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 цього Закону); інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань; інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

Стаття 13. Способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності.

План діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього

регуляторного органу, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

При визначенні регуляторними органами друкованих засобів масової інформації, в яких публікуються документи, зазначені у частинах першій - третій цієї статті, надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації; забезпечується відповідність сфери компетенції регуляторного органу на відповідній території сфері розповсюдження друкованого засобу масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, документи, зазначені у частинах першій - третій цієї статті, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, зазначених у частинах першій - третій цієї статті, фінансуються за рахунок розробників проектів регуляторних актів або регуляторних органів, які оприлюднюють ці документи.

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (21 грудня 2010 року N 2818-VI) визначає участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства як мету та один з принципів національної екологічної політики. Зазначений Закон також визначає серед стратегічних цілей та завдань:

- систематичне інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації;
- створення до 2012 року і впровадження до 2015 року механізму забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень відповідно до положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції);
- сприяння виданню та розповсюдженню Доповіді громадських екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки національної екологічної політики починаючи з 2011 року;
- створення до 2015 року умов для проведення громадської оцінки діяльності органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю з питань охорони навколишнього природного середовища;
- розвиток партнерства "громадськість - влада - бізнес" на регіональному рівні з метою забезпечення до 2020 року соціальних та екологічних стандартів екологічно безпечного проживання населення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 року N 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» визначено процедуру залучення громадськості та окремих її представників до

обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виконання яких може спричинити негативний вплив на стан довкілля. Цією постановою детально регламентована процедура громадських обговорень, зокрема, і особливості громадського обговорення рішення з оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, та вимог до проведення громадських слухань на відповідну проблематику.

Відповідно до *Указу Президента України від 13 квітня 2011 року № 452, яким затверджено Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України*, саме воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України тощо.

Мінприроди України відповідно до покладених на нього завдань:

- у сфері природоохоронного законодавства розробляє та подає на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;
- здійснює співпрацю з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері;
- забезпечує інформування громадськості про формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері;
- інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері, сприяє розвитку екологічної освіти та екологічному вихованню населення;

- організовує прийом громадян, забезпечує розгляд звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України;
- затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- встановлює порядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища та порядок організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань із питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище.

Мінприроди України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінприроди, для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Мінприроди України можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про утворення та ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються Міністром.

У цілому Конституція України, закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», інші чинні законодавчі акти створили сучасну нормативно-правову базу для такого важливого аспекту суспільних відносин, як право громадянина на участь у процесі прийняття рішень у сфері реалізації державної екологічної політики та охорони довкілля, доступу до екологічної інформації тощо, що є суттєвим кроком на шляху демократизації державного управління в Україні.

Але законодавчому полю доволі тривалий час бракувало конкретного унормованого та уніфікованого механізму

взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади в частині проведення різноманітних консультацій з громадськістю. У підсумку тривалої та комплексної роботи державних органів та громадських організацій була видана *постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»*, яким затверджено *Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду* при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Цей документ без перебільшення став своєрідною «малою конституцією» у даній важливій сфері діяльності державних органів та інститутів громадянського суспільства. Попередні постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 року №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та від 06 січня 2010 року № 10 «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» втратили юридичну силу, їх норми значною мірою знайшли свої віддзеркалення у зазначеній постанові з урахуванням пропозицій громадськості.

Дотримання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та реалізація конкретних її положень буде зроблено нижче на прикладі діяльності Міністерство екології та природних ресурсів України.

Зазначена постанова носить обов'язковий характер для виконання в частині діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, а для органів місцевого самоврядування різних рівнів носить рекомендаційний характер. Різні територіальні громади по-різному унормовують ці важливі та суспільно значущі питання у своїй нормотворчій діяльності. Окремі з них приймають рішення про визнання на підвідомчій території норм, положень та процедур, закріплених у постанові КМУ № 996. Інші йдуть шляхом закріплення відповідних норм

та процедур у своїх статутах територіальних громад та інших рішеннях місцевих рад та їх виконавчих органів.

Чинне законодавство України чітко регламентує лише окремі питання взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування в питаннях реалізації державної екологічної політики. Яскравим позитивним прикладом у цьому плані є *Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року N 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»*, яка деталізує процедуру проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій, подання, розгляд та врахування пропозицій громадськості у цих питаннях.

Принагідно варто зазначити, що внесені зміни до *Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* передбачають створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем на рівні виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, які мають стати складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Крім того, в Україні реалізується *Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд»*, для ефективного впровадження якої розроблений План заходів, затверджений *розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року №514-р*. Зокрема, планом передбачено створення сприятливих умов діяльності інститутів громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування і комплекс заходів із забезпечення доступу до публічної інформації, підвищення якості надання адміністративних послуг, у т.ч. за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

На виконання зазначених вище законів, указів, та постанов *Міністерство екології та природних ресурсів України* розробило низку нормативні актів, серед яких виділяємо наступні:

- «Положення про порядок надання екологічної інформації» (наказ від 18 грудня 2003 року № 169, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 04 лютого 2004 року № 156/8755);
- «Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» (наказ від 18 грудня 2003 року № 168 (реєстрація Міністерства юстиції України від 04 лютого 2004 року № 155/8754);

Зазначені нормативно-правові акти Мінприроди України визначають порядок надання та оприлюднення екологічної інформації, регуляції відносин з реалізацій прав громадськості на участь в прийнятті рішень з питань охорони довкілля, проведення громадських обговорень, отримання достовірної екологічної інформації тощо.

Так, відповідно до Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля тривалість громадського обговорення не може перевищувати:

3 місяців - для міждержавних, державних, регіональних програм, планів, стратегій, концепцій, проектів нормативно-правових актів; здійснення діяльності, що має або може мати негативний вплив на стан довкілля, або рішень відносно витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища;

2 місяців - для місцевих програм, планів дій, стратегій; прийняття рішень відносно витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

1 місяця - для видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, а також рішень відносно діяльності, яка має або може мати негативний вплив на стан довкілля тощо.

За власною ініціативою або на прохання громадськості особа, яка приймає рішення, може продовжити тривалість громадського обговорення, якщо будь-які відомості, інформація або докази, що надійшли протягом громадського обговорення, призвели до виникнення принципово нових обставин, на термін, необхідний для врахування цих обставин, але не більше 1 місяця.

Таким чином, існуюча нормативно-правова база українського законодавства у сфері реалізації державної екологічної політики між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства забезпечує реалізацію та захист прав громадянина та інститутів громадянського суспільства у зазначеній сфері суспільно-економічних відносин.

Аналіз процесу висвітлення консультування органів виконавчої влади з громадськістю (на прикладі офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України)

Практику впровадження та виконання положень постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яким затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації доцільно розглянути на прикладі Міністерства екології та природних ресурсів України, адже саме воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України тощо. Тобто саме цей центральний орган виконавчої влади є ініціатором та розробником більшості нормативних та регуляторних актів у сфері державної екологічної політики та законотворчості, у процесі роботи над якими є необхідність і можливість дотримання усіх вимог до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, які передбачені зазначеною постановою.

Матеріалом для аналізу слугувала публічна інформація, розміщена на офіційному веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України (<http://www.menr.gov.ua>) відповідно до окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, зокрема, п. 16 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, яким передбачено, що для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий веб-сайт “Громадянське суспільство і влада”, офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Так, пунктом 4 зазначеної постанови передбачено міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям вжити заходів для проведення протягом трьох місяців з дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування.

Відповідно до вимог п.16 Типового положення Громадська рада інформує орган та громадськість про свою роботу шляхом розміщення обов’язковому порядку в спеціально створеній рубриці “Громадська рада” на офіційному веб-сайті органу та оприлюднення в інший прийнятний спосіб матеріалів про установчі документи, план роботи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи засідань, щорічні звіти про її роботу.

На офіційному веб-сайті Міністерства у розділі «Зв’язки з громадськістю» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public>) створена відповідна рубрика «Громадська рада» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada>), яка містить підрубрику «Установчі збори 2012» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada/648-ustanovchi-zboru-2012>). Зазначена підрубрика містить інформацію та документи, передбачені для своєчасного оприлюднення з метою формування кількісного та персонального складу Громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України та початку її повноцінної та правомочної роботи п.п. 8, 9 та 11 Типового положення про громадську раду при міністерстві,

іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Це, зокрема, матеріали засідання ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування Громадської ради при Мінприроди; протокольне рішення № 1 засідання ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування Громадської ради при Мінприроди; список членів ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування нового складу Громадської ради при Мінприроди України присутніх на засіданні; повідомлення щодо проведення установчих зборів для формування складу Громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України; список кандидатів, які внесені до списку учасників установчих зборів для формування складу громадської ради при Мінприроди; список, кандидатів, які не внесені до списку учасників установчих зборів для формування складу громадської ради при Мінприроди; протокол установчих зборів для формування Громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України від 04 жовтня 2012 року.

У підрубриці «Склад»
(<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada/649-sklad>)

оприлюднений чинний персональний склад Громадської ради при Мінприроди, який повною мірою відповідає вимогам п.п. 6, 7, 8 та 9 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Відповідно до п.п. 6 та 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого зазначеною постановою, органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на

офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Такий орієнтовний план консультацій з громадськістю Міністерства екології та природних ресурсів України на 2013 рік розміщено у підрубриці «Консультації з громадськістю» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/waiting/402-konsultatsii-z-hromadskistiui>) рубрики «Громадська приймальня» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/waiting>) розділу «Зв'язки з громадськістю» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public>). Зазначений орієнтовний план відповідає вимогам п.п. 11 та 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю, які визначають, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) і що публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Відповідно до п. 14 Порядку публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у т.ч. оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб та оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Розділ офіційного веб-сайту «Нормативна база» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza>) містить рубрику «Регуляторні акти» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza/regulatory>) та підрубрику «Повідомлення про оприлюднення» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza/regulatory/555-povidomlennia-pro-opryliudnennia>), яка оперативно розміщує повідомлення про проекти нормативних документів і відповідає вимогам чинного законодавства. Остання інформація від 03 грудня 2013 року - це повідомлення про оприлюднення проекту наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Правил здійснення заходів із запобігання та

ліквідації забруднень навколишнього природного середовища нафтою, нафтопродуктами та нафтовідходами».

Підрубрика «Проекти регуляторних актів» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>) також відповідає вимогам зазначеної постанови і оперативно розміщує проекти нормативних документів. Останній з них розміщений на веб-сайті 03 грудня 2013 року - це Проект Наказу Мінприроди «Про затвердження Правил здійснення заходів із запобігання та ліквідації забруднень навколишнього природного середовища нафтою, нафтопродуктами та нафтовідходами».

Також офіційний сайт Мінприроди містить інформацію про оприлюднення результатів обговорень.

Відповідно до п.п. 20 та 21 Порядку пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців. За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається: найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення; зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення; інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні; інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення; інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

На час проведення дослідження у підрубриці «Архів обговорень»

(<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion/archive>)

рубрики «Громадське обговорення»

(<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion>) розділу

«Зв'язки з громадськістю»

(<http://www.menr.gov.ua/index.php/public>) міститься три

повідомлення про обговорення у період з 09 до 14 березня 2013 року.

А підрубрика «Звіти громадських обговорень» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion/zvity>) містить один звіт від 03 червня 2013 року «Звіт про громадське обговорення проектів законів України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» та «Про стратегічну екологічну оцінку».

Відповідно до п.2 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації у своїй діяльності громадська рада керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про громадську раду, розробленим на основі цього Типового положення. Положення про громадську раду погоджується з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюється на її засіданні.

Підрубрика «Положення про Громадську раду при Міністерстві екології та природних ресурсів України» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada/647-polozhennia-pro-hromadsku-radu-pry-ministerstvi-ekolohii-ta-pryrodnykh-resursiv-ukrainy>) рубрики «Громадська рада» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada>) розділу «Зв'язки з громадськістю» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public>) містить зазначений документ, який затверджено у повній відповідності до Типового положення і який значно детальніше регламентує окремі питання функціонування Громадської ради при Мінприроди та поглиблює взаємодію і співпрацю із посадовими особами та структурними підрозділами Міністерства, що однозначно є позитивним фактором.

Згідно із п.4 Типового положення Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб.

Підрубрика «Протоколи засідань Громадської ради при Мінприроди України» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public-rada-protokoly>) у повному обсязі, оперативно, з дотриманням термінів оприлюднення подає інформацію про проведені засідання Громадської ради та прийняті нею рішення. Так, останній оприлюднений протокол – це протокол № 11 засідання Громадської ради при Мінприроди України від 27 листопада 2013 року. Періодичність засідань Громадської ради при Мінприроди також відповідає вимогам Типового положення (вимоги п. 14 Типового положення про проведення засідань громадської ради не рідше ніж один раз на квартал).

Зазначена підрубрика містить також інформацію про планування роботи Громадської ради при Мінприроди, зокрема, План роботи Громадської ради при Мінприроди України на IV квартал 2012 року.

Крім того, Типове положення проголошує, що Громадська рада готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність. Підрубрика «Протоколи засідань Громадської ради при Мінприроди України» (<http://www.menr.gov.ua/index.php/public-rada-protokoly>) містить інформацію про діяльність Громадської ради при Мінприроди у IV кварталі 2012 року. Відповідні рубрики офіційного веб-сайту подають Звіт Міністерства по розвитку громадянського суспільства за 2011 рік. Оприлюднений також План заходів Міністерства з реалізації у 2012 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства.

На основі аналізу офіційного веб-сайту Міністерства можна зробити висновок, що згідно з нормативними документами, які регулюють проведення консультацій з громадськістю у сфері державної екологічної політики та законотворчості Міністерства екології та природних ресурсів України розміщена важлива інформація, але, в окремих випадках, вона потребує адаптації для громадських активістів та пересічних громадян, оскільки вона більше розрахована на фахівців у цій галузі.

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ

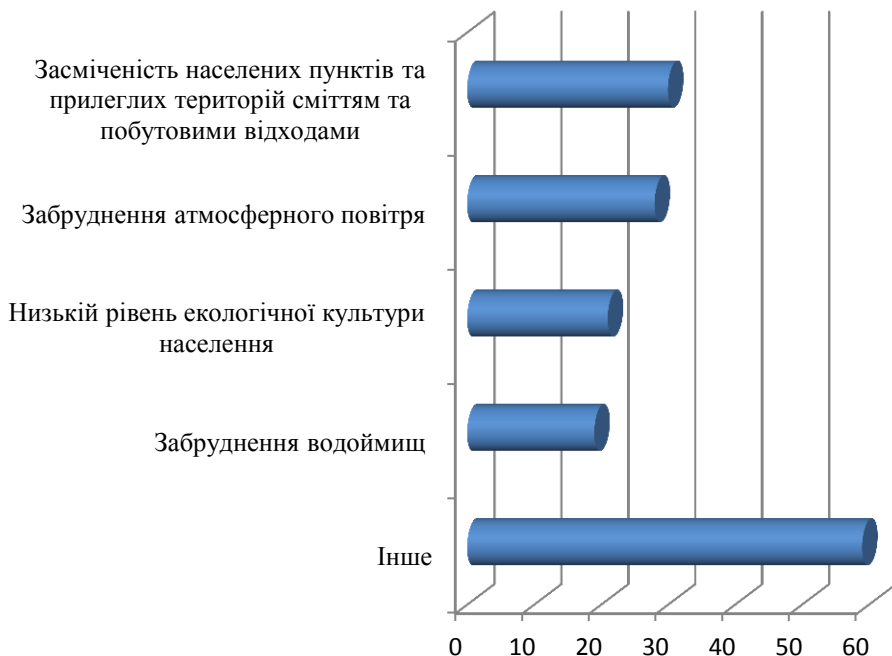
Експертне опитування здійснювалось методом анкетування в листопаді 2013 року на територіях Кіровоградської, Київської, Львівської, Дніпропетровської та Донецької областей. Всього було опитано 50 експертів. Анкета складалась переважно з відкритих питань, у тих випадках, коли застосовувались закриті питання, кожен експерт мав можливість залишити окрім відповіді власний коментар. Це прогнозовано мало наслідком велику кількість різноманітних відповідей на запропоновані питання, що до певної міри ускладнило інтерпретацію отриманої інформації. Склад опитаних характеризує наступна таблиця:

Таблиця № 2.1. *Характеристика респондентів*

№	Категорія	Кількість	
		<i>експертів</i>	<i>організацій</i>
1	Громадські організації	37	35
2	Представники ініціативних груп	13	11
ВСЬОГО		50	46

На поставлені питання було отримано наступні відповіді та коментарі:

Діаграма № 2.1. Які головні екологічні проблеми існують у територіальних громадах (опитані мали можливість визначити до 5 відповідей)?



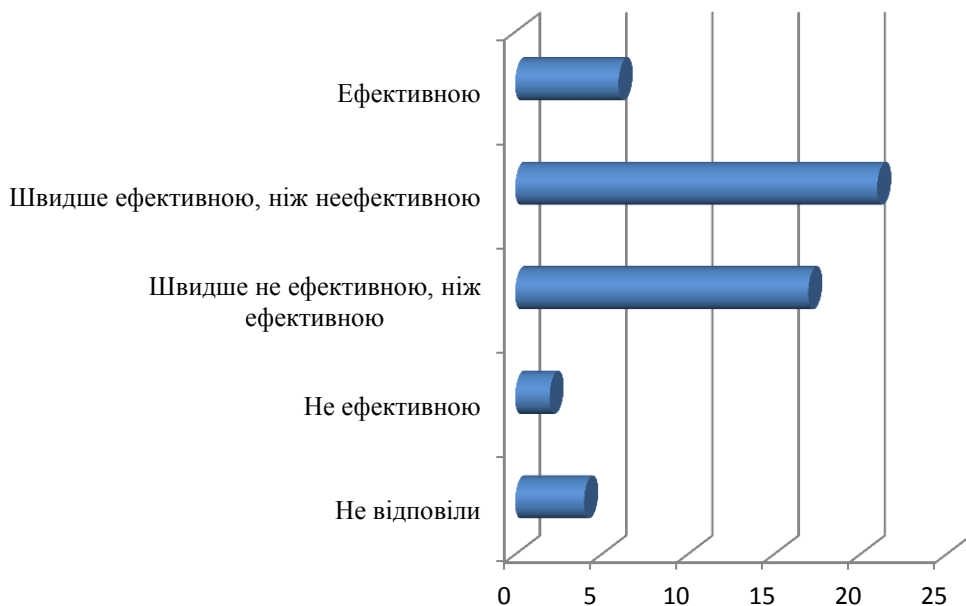
Отримані відповіді дозволяють стверджувати, що на локальному рівні екологічні проблеми є досить гострими та стосуються великої кількості людей, причому часто вони створюються через недостатній рівень екологічної культури населення, зношеність комунальної інфраструктури, швидке розповсюдження автомобільного транспорту та застарілу систему очистки промислових відходів. Також часто зустрічаються локальні екологічні проблеми, які характерні саме для цього населеного пункту, але вони не впливають на рейтинг головних проблем в цілому.

Діаграма № 2.2. *Вирішенню яких вищезгаданих екологічних проблем можуть сприяти своєю діяльністю громадські організації (ГО)?*



Отримані відповіді респондентів дозволяють зробити висновок про те, що представники громадських організацій та ініціативних груп бачать можливість брати активну участь в покращенні екологічної ситуації на локальному рівні, виступаючи в ролі ініціаторів важливих ініціатив або моніторів стану екології.

Діаграма № 2.3. *Наскільки ефективною є діяльність громадських організацій по вирішенню екологічних проблем?*



Учасники опитування вважають діяльність громадських організацій по вирішенню екологічних проблем скоріше ефективною ніж неефективною (середній бал відповіді 2,7 за 4- бальною шкалою), але в коментарях зазначають, що часто ефективність залежить від рівня співпраці між громадськими активістами та представниками влади. Також в коментарях зазначено, що важливу роль у підвищенні рівня ефективності діяльності громадських організацій можуть відігравати журналісти, які професійно та якісно висвітлюють екологічні ініціативи неурядових організацій. Головною перевагою громадських організацій в процесі вирішення важливих екологічних проблем, на думку респондентів, є те, що вони об'єднують небайдужих людей з високим рівнем мотивації та орієнтованих не на процес, а на досягнення конкретно суспільно значущого результату.

Діаграма № 2.4. Які форми взаємодії органів виконавчої влади та громадських організацій в процесі вирішення екологічних проблем є на вашу думку ефективними (респонденти мали можливість визначити до трьох найбільш ефективних методів)?



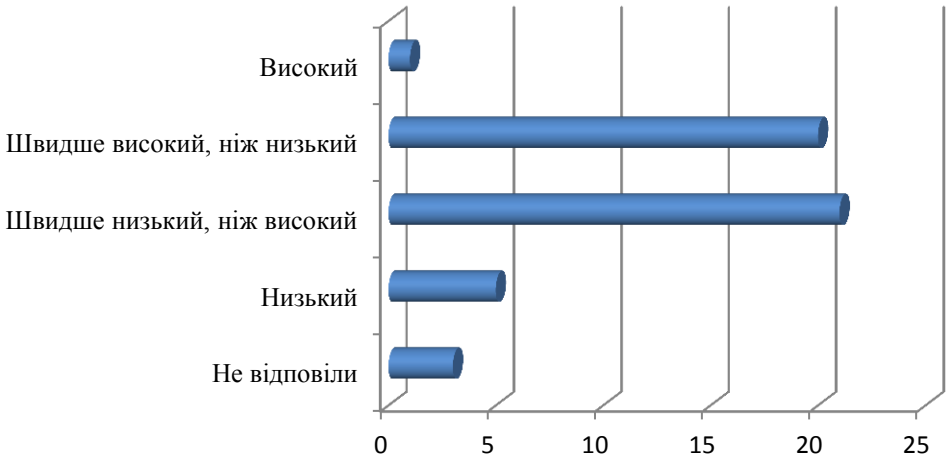
Учасники опитування вважають, що держава окрім використання дорадчих механізмів та експертної допомоги може співпрацювати ефективно з громадськими організаціями підтримуючи на конкурсних засадах їх екологічні ініціативи, але в коментарях часто лунала думка про те, що іноді виконавчій владі достатньо просто не заважати громадським активістам реалізовувати їх ініціативи в цій царині.

Діаграма № 2.5. Яким чином можна оцінити рівень взаємодії між органами виконавчої влади та громадськими організаціями в процесі вирішення екологічних проблем (респонденти мали можливість визначити до трьох методів)?

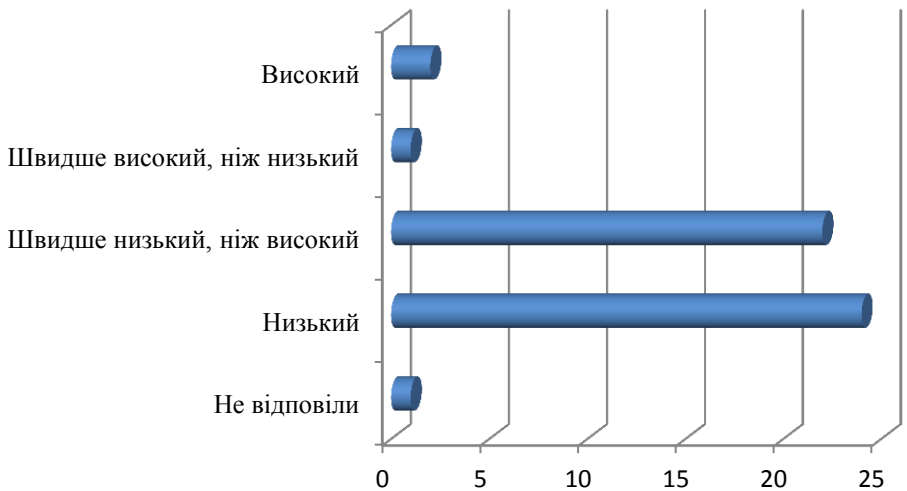


Відповідь на це питання у респондентів часто викликала труднощі, що обумовило велику кількість інформації в анкетах, яку важко було узагальнити. Саме це обумовило значну кількість відповідей, віднесених до категорії інше.

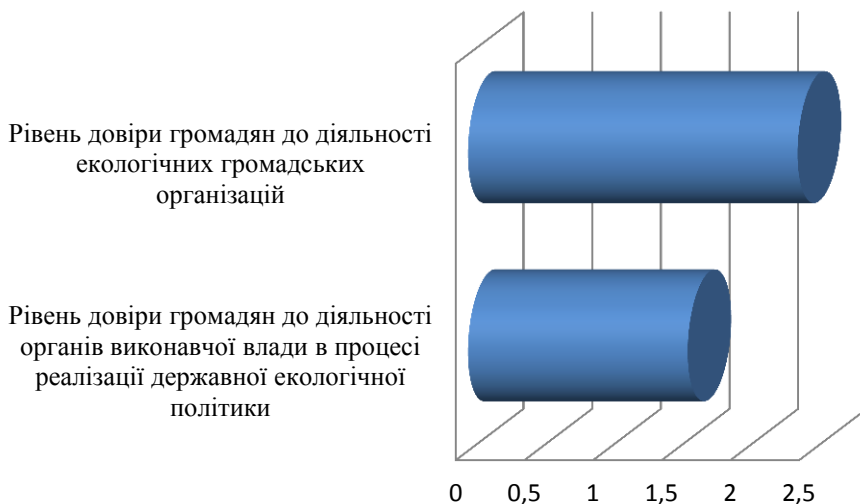
Діаграма № 2.6. *Визначте рівень довіри громадян до діяльності екологічних громадських організацій?*



Діаграма № 2.7. *Визначити рівень довіри громадян до діяльності органів виконавчої влади в процесі реалізації державної екологічної політики?*



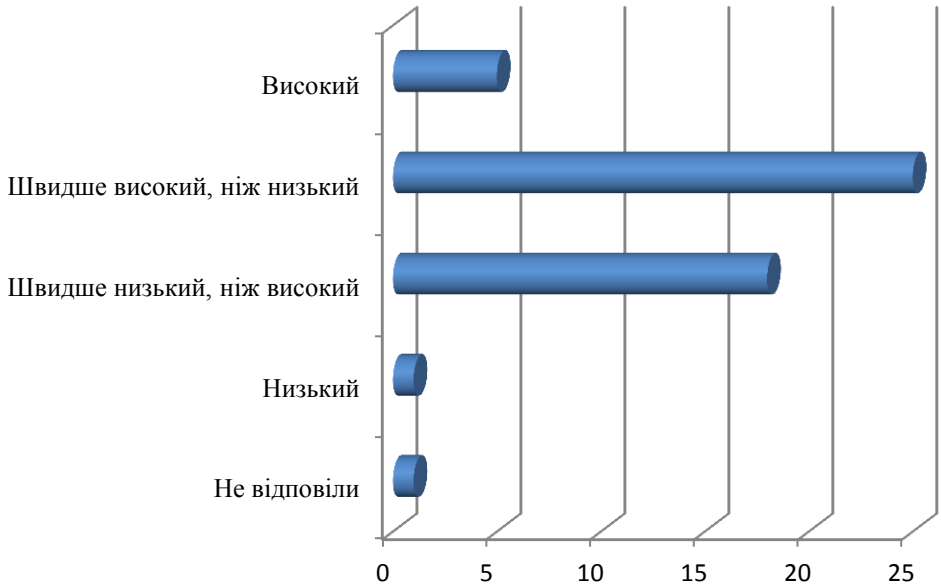
Діаграма № 2.8. *Інтерпретація відповідей експертів за допомогою шкалювання**.



**Числові значення мають наступну вербальну інтерпретацію: 1- негативна відповідь на питання; 2- швидше негативна, ніж позитивна відповідь; 3 – швидше позитивна, ніж негативна відповідь; 4 – позитивна відповідь. Діаграма складалась на основі діаграм №№2.6, 2.7.*

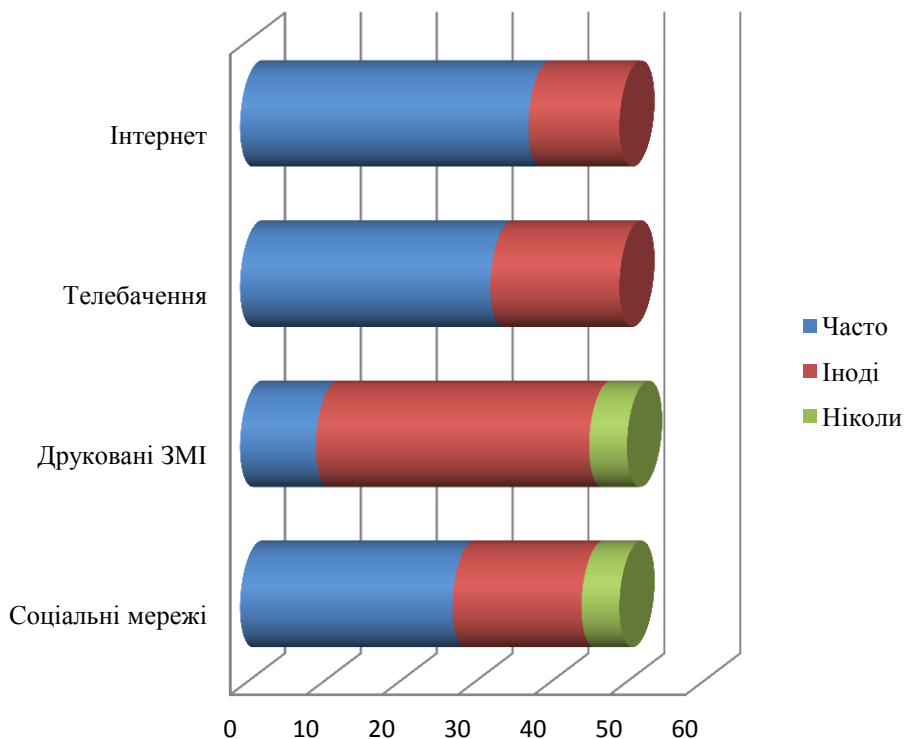
Вище наведена діаграма дозволяє стверджувати, що рівень довіри до громадських організацій в процесі вирішення екологічних проблем вищий, ніж відповідний показник для органів влади. Їм скоріше довіряють, ніж не довіряють, на відміну від органів влади, яким скоріше не довіряють, ніж довіряють. Ти не менш, учасники опитування в коментарях визначали, що рівень довіри до різних громадських організацій на локальному рівні різний, тому що існують пасивні або штучно створені організації, які відтворюють інтереси не громади, а певних лобістських груп. Однак виявляється очевидним, що для органів влади для покращення їх сприйняття в суспільстві необхідна активна співпраця з громадськими активістами, оскільки це може забезпечити підвищення рівня довіри і до їх діяльності.

Діаграма № 2.9. *Наскільки високий рівень зацікавленості людей екологічною ситуацією в Україні?*



Згідно з отриманою інформацією громадяни виявляють швидше високий рівень зацікавленості в екологічній інформації (показник 2,7 за 4-бальною шкалою). Але одночасно різноманітні соціальні проблеми, необхідність забезпечувати першочергові потреби сім'ї іноді викликають незацікавленість станом екології у країні. Так само спостерігається наступна тенденція, якщо в громаду приходить великий бізнес, пов'язаний із видобутком корисних копалин, то зацікавленість громадян станом екології на цій території значно підвищується.

Діаграма № 2.10. З яких джерел люди отримують екологічну інформацію?



Основним джерелом для отримання екологічної інформації для громадян слугують, на думку учасників опитування, Інтернет та телебачення, роль друкованих ЗМІ поступово зменшується, в той час як зростає роль соціальних мереж. Також визначені і інші джерела інформації на локальному рівні, а саме: радіо, зовнішня реклама (біл-борди, сіті-лайти), «сарафанне радіо».

ФОКУС-ГРУПИ

Фокус групи (5) проводились у листопаді 2013 року в 5 областях України (Кіровоградська, Донецька, Дніпропетровська, Київська, Львівська).

Таблиця №3.1. *Характеристика учасників фокус-груп*

Показник	Прояв
Організацій	42
Осіб	54
Чоловіків	18
Жінок	36

Характеристика груп: групи складались представників громадських організацій, членів ініціативних груп екологічного спрямування, з великим досвідом реалізації громадських ініціатив.

Інформація отримана під час проведення фокус-груп

Відповіді на питання *Наскільки люди цікавляться екологічною ситуацією в Україні* були неоднозначними. Деякі зазначили, що люди, особливо підприємці, взагалі не цікавляться екологічними проблемами, а дехто відмітив, що зацікавленість є не дуже помітною. Але більшість учасників дійшли до висновку, що, все ж таки, люди цікавляться екологічними проблемами в тому випадку, коли це турбує їх або їх рідних.

На питання *Якщо цікавляться, то яким способам віддають перевагу для покращення екологічної ситуації* учасники відмітили, що це поодинокі випадки сумлінності серед великого виробничого міста, серед яких: збір та прибирання сміття, збір відпрацьованих батарейок, проведення суботників, виховна робота та спілкування між собою.

Серед реальних екологічних проблем, з якими стикаються жителі територіальних громад було виділено:

- несанкціоновані сміттєзвалища;
- бездіяльність чиновників;
- шкідливі викиди підприємств та забруднене повітря;
- низька якість питної води.

На питання *Хто ці проблеми намагається вирішувати (інституції, організації)* учасники зазначили:

- громадські організації;
- ініціативні групи;
- екологічні інспекції.

Учасники однієї фокус-групи відмітили, що вирішення цих проблем можливе лише тоді, коли всі ці інститути будуть активно співпрацювати один з одним.

Щодо *Готовності людей брати участь в проектах, спрямованих на покращення екологічної ситуації в країні* учасники підкреслили, що більшу активність проявляє молодь. Дехто готовий давати кошти на покращення тої чи іншої екологічної ситуації. Але, все ж таки, більшість учасників наголосили, що мала кількість населення готова брати участь, ще й при умові, якщо буде спільний план вирішення.

На питання *Наскільки добре проінформовані громадяни про екологічні проблеми* більшість респондентів дійшли до згоди, що рівень поінформованості населення низький. Громадяни володіють інформацією дуже поверхнево. Дехто відмітив, що це через складну та нецікаву подачу екологічної інформації.

Серед *Джерел, яким надають перевагу і використовують для отримання екологічної інформації* учасники виділили:

- Інтернет;
- соціальні мережі;
- телебачення;
- зовнішня реклама, листівки.

Наскільки громадяни ведуть себе «екологічно грамотно» у побуті (засмічення, побутові відходи і т.д.) учасники відповіли, що в громадах є невелика частка населення, які поводять себе «екологічно грамотно». Молодь орієнтована на Європейські

цінності, тому бути екологічно грамотним стає бути модно. Зараз дорослішає покоління незалежної країни.

Щодо *Ролі громадських організацій та ініціативних груп у вирішенні екологічних проблем* учасники зазначили, що у громадськості є велика сила, вони можуть відігравати важливу роль на вирішення екологічних питань. Вони можуть бути посередником між владою та населенням, мають змогу привернути увагу населення до екологічних проблем проведенням акцій, ініціювати процес їх вирішення органами влади, постійно інформувати громадян та вести просвітницьку роботу, залучати волонтерів і по можливості залучити бізнес, мобілізувати населення для впливу на прийняття необхідних для громад рішень.

Серед *форм взаємодії інститутів громадянського суспільства (ІГС) (громадських організацій, ініціативних груп) та органів виконавчої влади (місцевого самоврядування)* учасники виділили:

- громадські ради;
- громадські слухання;
- прес-конференції;
- участь в експертних групах;
- фінансування владою громадських організацій;
- участь громадських організацій у засіданнях виконкому;
- звернення;
- реалізація державної програми;
- мітинги;
- залучення до розробки, виконання та громадської експертизи нормативно-правових актів;
- виконання делегованих повноважень;
- соціальне замовлення;
- моніторинг діяльності органів влади;
- спільна розробка політик;
- спільна реалізація програм та ініціатив.

Серед найефективніших було виділено громадські ради, громадські слухання, спільна реалізація програм та ініціатив. Одна з фокус-груп зазначила, що інститути громадянського

суспільства та органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не співпрацюють. Діяльність громадських рад на місцях припинена, влада працює сама по собі.

На питання *Як можна виміряти ефективність взаємодії між органами виконавчої влади та ІГС (громадськими організаціями, ініціативними групами) тощо*, учасники відповіли, що ефективність можна виміряти кількісними та якісними показниками. До кількісних показників відносяться кількість переглядів повідомлень у ЗМІ на екологічну тематику, кількість вирішення проблем та реакція влади на запит інститутів громадянського суспільства та громадян, кількість поданих проектів, кількість зібрань. Щодо інших методів учасники відмітили альтернативні екологічні звіти, результативність взаємодії.

До *оптимальних форм взаємодії між ІГС та органами влади в реалізації державної екологічної політики* учасники віднесли громадські ради, проведення тренінгів, навчання представників органів виконавчої влади прогресивним методам роботи, підтримка громадських проектів, а також створення екологічного вісника і постійне оновлення інформації на Інтернет – ресурсах.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Висновки

За інформацією отриманою під час дослідження можна стверджувати, що екологічні проблеми є актуальними для більшості територіальних громад України. Проявом таких проблем можуть слугувати наступні негативні явища:

- несанкціоновані сміттєзвалища;
- шкідливі викиди підприємств та забруднене повітря;
- низька якість питної води;
- забруднення водоймищ;
- низький рівень екологічної культури населення.

На локальному рівні окрім органів виконавчої влади активну роль у вирішенні екологічних проблем відіграють інститути громадянського суспільства як формалізовані (громадські організації) так і не формалізовані (ініціативні групи). Сильною стороною цих інституцій є знання реальної ситуації, думки громадян, високий рівень мотивації та орієнтація на досягнення соціально значущого результату, а не на процес діяльності. Тому співпраця в цій галузі органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства є актуальною та важливою. Існуюча нормативна база дає певне підґрунтя для налагодження цієї співпраці, але їй часто не вистачає чітких конкурсних процедур до яких звикли досвідчені громадські організації. Також співпраці часто заважає відсутність розгалуженої підтримки низових екологічних ініціатив, що реалізуються активними громадянами, об'єднаними в

ініціативні групи та юридично не формалізованими. Висвітлення співпраці інститутів громадянського суспільства та органів виконавчої влади в процесі реалізації державної екологічної політики здійснюється на офіційному веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України, але ця інформація часто важка для сприйняття та може бути використана скоріше досвідченими експертами, ніж пересічними активістами.

Посилення взаємодії громадських активістів та органів влади в процесі вирішення екологічних проблем є актуальною потребою суспільства та вимагає зусиль як з боку держави, так і з боку громадського сектору.

Рекомендації

Окрім активізації існуючих форм взаємодії (громадські ради та слухання, звернення, круглі столи, спільна реалізація програм та ініціатив тощо) виявляються перспективні наступні кроки:

- Створення прозорих конкурсних механізмів підтримки громадських ініціатив в сфері екології.
- Інформування громадськості про діяльність держави у сфері вирішення екологічних проблем повинно бути орієнтовано не на процес, а на результат, інакше кажучи, краще розміщувати інформацію на тих ресурсах, соціальних мережах, де вже є громадські організації, а не тільки використовувати традиційні шляхи (телебачення, офіційні Веб-сайти).

- Для експертів в цій сфері на регіональному рівні, можливо, було б доречним відродження екологічних вісників, які могли б розповсюджуватись вже не в паперовому, а в електронному вигляді.
- Оскільки рівень довіри до екологічних ініціатив, які реалізуються інститутами громадянського суспільства вищий, ніж відповідний рівень довіри до цих ініціатив із боку держави, то широке висвітлення існуючої співпраці буде сприяти не тільки соціальному партнерству, а й підвищенню рівня довіри до органів виконавчої влади.
- Перспективним є залучення до взаємодії неформалізованих ініціативних груп, що виникають на локальному рівні, оскільки за критерієм вартість/ефективність, ресурси витрачені на підтримку цих ініціатив будуть сприяти досягненню соціально значущого результату із меншими витратами.
- Важливим було б узагальнення та опис «історій успіху» взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства в сфері вирішення екологічних проблем за методом кейсів та розповсюдження цієї інформації.



ІНФОРМАЦІЯ ПРО ІНСТИТУТ СОЦІОКУЛЬТУРНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Інститут соціокультурного менеджменту (ІСКМ) є неполітичною, некомерційною, нерелігійною, недержавною громадською організацією, яка виникла в 2000 році, а в 2001 році була офіційно зареєстрована.

Свою **місію** ІСКМ вбачає у сприянні демократичній трансформації українського суспільства шляхом підтримки розвитку місцевих громад, незалежного інформаційного простору та інтеграційних процесів на локальному рівні.

Основні форми роботи ІСКМ – проведення освітніх заходів (семінарів, тренінгів, конференцій), розробка навчально-методичних посібників, проведення досліджень та адвокасі кампаній, інформування цільової аудиторії (тематичні Інтернет сторінки, бюлетені, прес-конференції), адміністрування грантових програм.

Контактна інформація ІСКМ:

Поштова адреса:	<i>а/с 4/30, м. Кіровоград, 25006</i>
Електронна адреса:	<i>adm.iscm@gmail.com</i>
Адреса офісу:	<i>офіс №1 (2 поверх), вул. Гайдара, 75-а, м. Кіровоград</i>
Телефон:	<i>+38(0522)271095</i>
Інтернет сторінки:	<i>www.lacenter.org.ua, lac.org.ua</i>
Керівник:	<i>Абрамов Л.К.</i>

Від Замовника:

Заступник Міністра екології
та природних ресурсів України –
керівник апарату

_____ О.В. Сушко
М.П.

Від Виконавця:

Президент
Кіровоградського обласного
об'єднання громадян
«Інститут соціокультурного менеджменту»
_____ Л.К.Абрамов

М.П.

