

адміністративних районів Львівської області за галуззю охорони здоров'я. Це, зокрема:

- забезпеченість лікарняними ліжками на 10 000 населення;
- кількість відвідувань на зміну в амбулаторно-поліклінічних установах на 10 000 населення;
- забезпечення лікарями та середнім медичним персоналом на 10 000 населення.

За вказаними показниками були визначені коефіцієнти розвитку закладів охорони здоров'я за кожним районом порівняно із середньообласним значенням. За цими показниками здійснено групування районів Львівської області за рівнем розвитку охорони здоров'я на 4 групи – вищий, середній, низький, дуже низький. Ця типологія знайшла своє відображення на вище вказаному рисунку 1 при використанні картографічного методу.

За таким принципом можна проводити дослідження і за іншими галузями соціально-культурної сфери у регіональному розрізі. Здійснена типологія може слугувати інформаційною базою для подальшої оптимізації територіальної організації медичних закладів.

Література

1. Статистичний щорічник Львівської області за 1999 рік// Львівське державне управління статистики. – Львів, 2000. – 336 с.
2. Охорона здоров'я у Львівській області. Статистичний збірник// Львівське державне управління статистики. – Львів, 2000. – 98 с.
3. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: Навч. посібник. – К.: Вікар, 2001. – 377 с.
4. Райони та міста Львівської області за 2000 рік. Статистичний бюлетень у цифрах та графіках// Львівське державне управління статистики. – Львів, 2001. – 107 с.

УДК 351.851

Докторант О.Я. Лазор, к. с.-г. н.; доц. О.Д. Лазор¹, к. с.-г. н. – ЛФ УАДУ

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ ЕКОЛОГО-ЕКСПЕРТНИМИ ОРГАНАМИ

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення громадської екологічної експертизи. Вказано основні проблеми, що виникають під час її здійснення внаслідок неврегульованого чинного законодавства. Запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правової бази, а також – практичної реалізації екологічної експертизи.

O.Y. Lazor, O.D. Lazor – Ukrainian Academy of Public Administration

Public Participation in Taking Commanding Decisions by Leading Bodies of Ecology and Experts

The authors of the article analyze the normative and law ensuring of the public ecological examinations: point out the main problems, that arise in consequence of incomplete laws in force; offer the ways of normative and law basis improvement and practical realizing of ecological examinations.

У чинному законодавстві України існує низка положень, які надають громадськості право брати участь у процесі прийняття рішень у сфері захисту довкілля. Проте механізм реалізації цього процесу на сьогодні не є чітко визначений.

¹ – кафедра державного управління та місцевого самоврядування ЛФ УАДУ при Президентіві України

у ст. 9 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища", 1991 р. [1, ст. 18] вказані права громадян на:

- участь в обговоренні проєктів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва та реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, а також – внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ та організацій із цих питань;
- участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального та комплексного використання природних ресурсів;
- одержання у встановленому порядку вичерпної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення;
- участь у проведенні громадської екологічної експертизи тощо.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" є першим законодавчим документом, який містить відомості про громадську екологічну експертизу. Зокрема, у ст. 30 цього Закону [1, ст. 31] вказано, що:

- громадська екологічна експертиза може здійснюватися незалежними групами спеціалістів, громадськими об'єднаннями громадян та місцевими органами влади;
- громадська екологічна експертиза здійснюється незалежно від державної екологічної експертизи;
- висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватись органами, що здійснюють державну екологічну експертизу і які зацікавлені у реалізації проєктних рішень або ж експлуатують відповідний об'єкт.

Екологічна експертиза – це процес прийняття рішень, в яких оцінюється екологічний ризик та можливість його попередження. Дія чинного Закону України "Про екологічну експертизу", 1995 р. [2] значно розширює можливості участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері екологічної експертизи об'єктів:

- шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій та рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп для проведення громадської екологічної експертизи;
- суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання;
- підготовка висновків екологічної експертизи та прийняття рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи здійснюється з урахуванням громадської думки.

Цей закон визначає, що громадська екологічна експертиза може здійснюватися у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування (ст. 16). Отже, громадська екологічна експертиза може здійснюватися стосовно тих об'єктів, що і державна. Зважаючи на те, що сфера громадської екологічної експертизи є необмеженою чинним законодавством, можна зробити висновок про можливість її проведення також щодо проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини у галузі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан довкілля. Однак, як зауважують фахівці [5], необхідно зважати на те, що в Україні законопроекти, як правило, не публікуються, і доступ до них широкого загалу громадськості – обмежений, як і участь у роботі законодавчих органів. Що ж стосується підзаконних нормативних актів уряду, то вони доводяться до відома громадськості шляхом публікації після прийняття відповідним державним органом. Тому громадська екологічна експертиза цих нормативно-правових актів є, певною мірою, тільки декларацією.

У третьому розділі Закону вказано на розмежування компетенцій різних органів у галузі екологічної експертизи. До того ж, визначено, що компетенція зареєстрованих органів об'єднань громадян (громадських формувань) у галузі екологічної експертизи визначається їх статутними документами відповідно до законодавства України.

Виділяють [3] два види громадської екологічної експертизи:

- **формальний**, що здійснюється громадськими природоохоронними організаціями;
- **неформальний** (ініціативний), що здійснюється як окремими громадянами, так і об'єднаннями громадськості.

Чинне законодавство України визначає механізми реалізації прав громадян для здійснення екологічної експертизи:

- **включення представників громадськості до складу спеціальних створюваних комісій Мінекології та природних ресурсів України** на місцях із проведення державної екологічної експертизи, що є оптимальною можливістю для отримання достовірної інформації про об'єкт експертизи, для формування аргументованої позиції громадськості впливати на прийняття рішення, а також – її захисту на відповідному рівні. Однак, у Законі не визначено статус цих представників громадськості, тобто: чи на них поширюється статус експерта екологічної експертизи, чи вони обмежені тільки правами та функціями спостерігачів;
- **інформування громадськості про об'єкти державної екологічної експертизи.** Відповідно до ст. 10 цього Закону замовники екологічної експертизи об'єктів, що у процесі реалізації (будівництва, експлуатації тощо) можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, зобов'язані оголосити через засоби масової інформації спеціальну Заяву про екологічні наслідки діяльності. Однак, необхідно мати на увазі, що екологічна експертиза, як державна, так і громадська, здійснюється після закінчення передпроектної чи проектної документації, тобто, тоді, коли більшість проектних рішень – прийнято. Отже, внесення істотних змін у проект – це не тільки важко, але і дорого та й, зрозуміло, що і сам замовник аж ніяк не зацікавлений у пошуках недоліків свого проекту.

Після завершення державної екологічної експертизи, еколога-експертний орган, який її проводив, зобов'язаний повідомити через засоби масової інформації про висновки. Однак, як зауважують фахівці [4, ст. 131], вказані вимоги не завжди виконуються і, у багатьох випадках, через недостатність інформації участь громадськості є формальною;

- законодавчого закріплення у ст. 11 Закону України "Про екологічну експертизу" **можливості проведення публічних слухань або відкритих засідань**, що у законодавстві України є новим. Громадськість може також виступати у засобах масової інформації, подавати письмові зауваження, пропозиції та рекомендації тощо;
- **оскарження висновків державної екологічної експертизи**, що дає можливість громадськості протистояти незаконним і необґрунтованим рішенням, а також порушенням порядку проведення державної екологічної експертизи.

Зі змісту ст. 44 Закону "Про екологічну експертизу" випливає, що питання про спростування висновків державної екологічної експертизи можуть ставити тільки юридичні особи, які подають обґрунтовану заяву до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої влади, органів державної екологічної експертизи та інших інституцій, які приймали рішення про проведення такої експертизи. У випадку відмови у розгляді заяви – вони вправі звернутися до суду.

Однак, таке визначення кола осіб як у ст. 44 обмежує права громадян, вступає у протиріччя із загальними нормами права, і тому не може бути перешкодою

до реалізації громадянами їх прав на звернення за оскарженням висновку державної екологічної експертизи до суду [4].

Таким чином, внесення вказаних доповнень до закону України "Про екологічну експертизу" дало б змогу уникнути тих чи інших непорозумінь, що пов'язані з реалізацією громадської екологічної експертизи. Однією із таких проблем є також необхідність чи доцільність реєстрації громадської екологічної експертизи в органах місцевого самоврядування. Якщо керуватись у цьому випадку:

- тим, що з числа об'єктів екологічної експертизи вилучаються ті відомості, які містять державну, комерційну та іншу таємницю;
- ймовірною відсутністю положення у статуті громадської організації про можливість проведення нею громадської екологічної експертизи;
- принципом екологічної експертизи (ст.6) про гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища, то такий захід є необхідним та прийнятним.

У цьому випадку виникає низка інших, не врегульованих чинним законодавством проблем, а саме: реєстрація громадської екологічної експертизи має здійснюватись за місцем її реалізації чи реєстрації громадської екологічної організації, що здійснює екологічну експертизу? Якого характеру має бути взаємодія між організаціями, що здійснює громадську екологічну експертизу й органами регіонального та державного рівнів? Чи необхідна регламентація такої взаємодії?

У Законі "Про екологічну експертизу" вказано про рекомендаційний характер висновку громадської екологічної експертизи і, до того ж, він може:

- висвітлюватись у засобах масової інформації;
- надсилатись місцевим органам влади та зацікавленим особам;
- враховуватись органами, які приймають рішення стосовно реалізації об'єкта, а також під час проведення державної експертизи.

Однак, у чинному законодавстві не визначено механізму надання цьому висновку юридичної сили, що дозволяє нехтувати думкою громадськості під час прийняття рішень щодо об'єкту екологічної експертизи. Окрім цього, знижується вагомість проведення громадської екологічної експертизи, порушується один із принципів екологічної експертизи про врахування громадської думки (ст. 6). Тому, доцільно детально регламентувати процедуру затвердження висновків громадської екологічної експертизи державними органами.

Серед принципів екологічної експертизи у прийнятому Законі не визначений такий, як принцип презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності, а це означає, що замовник об'єкту експертизи зобов'язаний надати вагомі докази безпеки його запланованої діяльності. У цьому випадку не громадськість, і не органи екологічної експертизи мають шукати небезпеку, а сам замовник відповідає за надану інформацію. На відміну від українського, у російському законодавстві про екологічну експертизу цей принцип – закріплений.

Необхідно зауважити, що фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ та організацій. За умови, якщо громадськість або ж ті інституції, що здійснюють екологічну експертизу не мають достатніх ресурсів для її проведення, – процедура державної екологічної експертизи втрачає свою прозорість, тим самим сприяючи виникненню безвихідних ситуацій, екологічних конфліктів тощо.

Не вказано у законі, а також і у межах діючого нормативно-правового забезпечення екологічної експертизи, перелік документів, які надаються в обов'язковому порядку для громадської екологічної експертизи. Що, відповідно, не тільки перешкоджає процесові громадської екологічної експертизи, стримує його, але й може призвести до складання неправильного остаточного висновку.

Види громадського впливу на процес прийняття рішень у сфері екологічної політики можуть аранжуватись у широких межах від найпростішого оголошення (реклами) до активного залучення до певного типу громадської організації. Окрім участі громадськості у державній та громадській екологічній експертизах, існує широкий спектр засобів контролю та впливу на цей процес, а саме:

- участь у проведенні оцінки впливу на довкілля (ОВД);
- референдум;
- збори за місцем проживання;
- здійснення громадського контролю;
- звернення до органів державної влади й управління, установ, підприємств та організацій;
- звернення до суду;
- використання права на інформацію.

Упродовж усієї історії розвитку людства, громадяни відшукали безліч способів із метою бути почутими, і тому вважати, що свобода слова, доступу до інформації, участь громадськості є винаходами останніх років – безпідставно. Усі вказані вище форми участі громадськості у процесі прийняття рішень можуть застосовуватись як окремо, так і у комплексі, доповнюючи одне одного, заради досягнення результату – усунення правопорушення та забезпечення належної якості довкілля і реалізації екологічних прав громадян. Завдяки цим способам залучення громадськості забезпечується об'єктивність та демократизм прийняття рішень, ефективність прийнятих проектів, підвищується якість довкілля загалом.

Отже, беручи до уваги широкий спектр форм участі громадськості у процесі прийняття рішень владними органами у сфері реалізації екологічної експертизи, необхідно вказати, що механізм їх здійснення потребує юридичного закріплення. Через його відсутність виникають конфлікти, які стосуються вирішення екологічних проблем. Щоб переконатися у тому, що прийняті рішення і закони, що стосуються довкілля, є вірними та доцільними, громадськість повинна мати можливість висловлювати свою позицію й не тільки обговорювати рішення, закони і дії владних органів, які не відповідають їх точці зору, але й реально впливати на них. Будь-яка форма участі громадськості буде ефективною, якщо всі види і напрямки діяльності у цій сфері будуть, якимось чином, комбінуватись.

У роботі підкреслено важливість надання інформації через ЗМІ про екологічно небезпечні об'єкти (експертизу, будівництво, діяльність). Громадськість повинна знати, які ж збитки вона матиме задля досягнення свого добробуту.

Проведені дослідження чинного законодавства про екологічну експертизу дають змогу зробити такі **основні висновки**:

- у сфері правового забезпечення екологічної експертизи:
 - у законодавстві про громадську та державну екологічні експертизи конкретно не визначені порядок участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо захисту довкілля, а також у законотворчому процесі;
 - у законодавстві чітко не визначена сфера громадської екологічної експертизи;
- у сфері екологічної експертизи як процесу управління екологічним ризиком:
 - екологічна експертиза базується на концепції абсолютного ризику, що не дає можливості прогнозувати негативні наслідки діяльності об'єктів, а також можливо-сті ефективно управляти екологічним ризиком;

- в Україні практика публічних слухань екологічних проектів або відкритих засідань широко не застосовується;
- майже не практикується звернення до суду, як можливої форми участі у прийнятті екологічно важливих рішень;
- участь громадськості у проведенні екологічної експертизи дає можливість мати більший вплив на процес прийняття рішень, пов'язаних із впливом на довкілля, а також можливість дізнаватись про екологічний ризик, якому вони піддаються, і діяти, відповідно до цього;
- представлення підприємцями детальних оцінок використаних ними технологій і видів діяльності, у результаті яких здійснюється забруднення, сприяє пошукові нових технологій, удосконаленню існуючих, встановленню очисного обладнання;

На основі проведених досліджень напрацьовані певні **рекомендації**:

- у сфері правового забезпечення екологічної експертизи:
 - визначити механізм (порядок, умови та ін.) здійснення громадської екологічної експертизи;
 - визначити можливість та порядок участі громадськості у законотворчому процесі;
 - передбачити відповідальність еколого-експертних органів за ненадання інформації через ЗМІ про здійснення екологічної експертизи еколого небезпечних об'єктів, а також – некваліфіковане здійснення екологічної експертизи;
- у сфері екологічної експертизи як процесу управління екологічним ризиком:
 - підвищити вимоги до повноти та точності документації проектів, які подаються на екологічну експертизу;
 - у здійсненні державної екологічної експертизи обов'язково брати до уваги думку громадськості для зменшення екологічного ризику, соціально-психологічного напруження та уникнення надалі екологічних конфліктів;
- у сфері екологічної експертизи як науково-практичної діяльності:
 - за основу здійснення екологічної експертизи доцільно взяти концепцію прийнятного (допустимого) ризику;
 - сучасні методи ОВД впроваджувати у практичну реалізацію екологічної експертизи: це дасть інформацію, більшу за обсягом і повнотою, для того, щоб керуватись нею для прийняття правильного рішення; виявити дії із зменшення ризику, що можуть дати найбільший ефект;
 - враховуючи конфлікт інтересів спільноти та підприємств, необхідно розробити механізм регулювання впливу на довкілля, суть якого полягає в інтерналізації екстермальних витрат, тобто – перетворити зовнішні витрати у внутрішні та змусити підприємця оплатити всі збитки, пов'язані з його діяльністю;
 - залучати до здійснення екологічної експертизи фахівців, аналітиків суміжних галузей: етапи аналізу експерт не може здійснювати у повній ізоляції. Ця робота вимагає консультацій як з тими, хто приймає остаточне рішення, так і з тими фахівцями, які збирають значний обсяг інформації, застосовують цілу низку аналітичних методів. Вельми важливим є те, щоб під час роботи експерт постійно інформував того, хто прийматиме остаточне рішення, стосовно методів, результатів аналізу, припущень і пропозицій.

Література

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"/Екологія і закон. Книга перша. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – С. 14-51.
2. Закон України "Про екологічну експертизу"/ Екологія і закон. Книга перша. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – С. 52-68.
3. Андрейцев В.І. Екологічне право. – К. Вентурі, 1996. – С.
4. Екологічні права громадян, як їх захистити за допомогою закону. – К.: Ехо-Восток, 1997 – С. 127-133.
5. Кравченко С. Конвенція про доступ до інформації та участь громадськості у прийнятті рішень у сфері навколишнього середовища/ Право України, 1998, № 6 – С. 114.