

ЗАКОНОДАВЧО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Аналітичний звіт

*Підготовлено П.Кравцем, С.Розводом, О.Станкевич, Є.Кременецькою,
О.Павліщук експертами НТ “Товариство лісової сертифікації в Україні”
та РМЕО “ЕКОСФЕРА” в рамках регіональної
програми “Вдосконалення систем правозастосування і управління в лісовому
секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства і
Росії”*

Київ – 2011

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Права доступу громадськості до інформації	4
2. Участь громадськості в управлінні лісовим господарством	9
3. Пропозиції щодо удосконалення законодавства	16

ВСТУП

Глобальними тенденціями демократичного розвитку держав є формування інститутів і механізмів забезпечення доступу до інформації та залучення членів суспільства до підготовки і прийняття рішень на основі принципів *відкритості, прозорості, участі, відповідальності та ефективності*.

Питання доступу до інформації та участі громадськості в лісовому господарстві знаходиться в загальному законодавчо-правовому полі, визначеному Конституцією і законами України, Указами Президента, нормативно-правовими актами уряду України, міністерств і відомств.

В цьому документі використовуються такі основні терміни та визначені ними поняття:

громадськість означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою¹;

суб'єкти владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень²;

територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр³;

управління лісовим господарством означає реалізацію владних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері лісових відносин в обсягах та на умовах визначених законодавством України.

У звіті окремо розглядаються законодавчо-правові аспекти доступу громадськості до інформації та її залучення до управління державними і суспільними справами у тому числі управління лісовим господарством.

¹ Закон України "Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" від 6 липня 1999 року №832-XIV. - www.rada.gov.ua.

² Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 року №2939-VI. - www.rada.gov.ua.

³ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року №280/97-вр. - www.rada.gov.ua.

1. ПРАВА ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Права доступу до інформації безпосередньо пов'язано зі зверненням громадян, право на яке закріплене статтею 40 Конституції. Воно передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів влади та закріплює обов'язок носіїв владних повноважень розглянути такі звернення, та надати обґрунтовану відповідь у визначені строки. Стаття 50 основного закону гарантує вільний доступ до інформації про стан довкілля, яка ніким не може бути засекречена.

Деталізація цих конституційних положень знайшла своє відображення у Законах України “Про інформацію” (2011), “Про доступ до публічної інформації” (2011), “Про звернення громадян” (1996), “Про державну таємницю” (1994), Цивільному кодексі України (2003), Кодексі України про адміністративні правопорушення (1984) та низці інших нормативно-правових актів.

Ними задекларовано право на інформацію, що передбачає можливість **вільного одержання**, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. При цьому основними принципами інформаційних відносин є, зокрема, **відкритість, доступність інформації**, гарантованість права на інформацію, свобода обміну інформацією, достовірність і повнота інформації.

Реалізація права доступу до інформації забезпечується шляхом:

систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; надання інформації за **запитом** на інформацію.

Звернення громадян також розглядається інструментом реалізації права доступу до інформації, завдяки викладенню в письмовій або усній формі **пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг**.

Якщо термін відповіді на **звернення** громадян складає один місяць, і може змінюватися залежно від певних обстав від 15 до 45 днів, то **запит** на отримання публічної інформації має бути задоволений протягом 5 робочих днів. Термін відповіді на запит може бути коливатися від 48 годин до 20 робочих днів залежно від терміновості запиту та його складності.

Законами врегульовано поняття інформації з обмеженим доступом, до якої належить конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про:

стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

факти порушень прав і свобод людини і громадянина;
незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
інша інформація, зокрема про *стан лісів та ведення господарства в них*.

Законом України “Про доступ до публічної інформації” деталізується реалізація права доступу до *публічної інформації* тобто тієї, яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Деталізовано перелік тих відомостей, доступ до яких не може бути обмежений, зокрема це торкається інформації:

- про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном; також доходи осіб та членів їхніх сімей, які:
 - претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади;
 - обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Так само не може бути визнана конфіденційною інформація, яка стосується:

- використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів;
- виконанням обов’язків осіб, які виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень;
- умов постачання товарів, послуг та цін на них суб’єктів господарювання, які займають домінуюче положення на ринку або є природними монополіями.

В законі окреслено поняття службової інформації та передбачено складання переліку відомостей, що становить службову інформацію. Він є відкритим для громадськості. Разом із тим, передбачена можливість доступу до службової інформації за умови дотримання сукупності вимог, наприклад коли суспільний інтерес і право громадськості знати таку інформацію переважає потенційну шкоду від її оприлюднення та поширення. При цьому предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, *шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб* тощо.

Слід наголосити, що реалізація права доступу до інформації розглядається одним із основоположних засобів *участі* в управлінні державними і громадськими справами задля їх поліпшення.

Подібні норми і процедури щодо доступу до екологічної інформації передбачені ратифікованою Україною міжнародною Конвенцією “Про

доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” (1999).

Починаючи з 2002 року прийнято низку Указів Президента та урядових рішень, що спрямовані на удосконалення роботи з громадськістю, забезпечення відкритості органів влади і висвітлення їх діяльності з використанням ресурсів Інтернет. Ними визначено структуру веб-сайтів, стандартизовано процедури до висвітлення інформації і передбачено можливості інтерактивного обміну інформацією між органом влади і користувачем⁴.

Серед законодавчо-правових актів пов'язаних із лісовим господарством слід відмітити Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991), Лісовий кодекс України (2006), міжнародні угоди і домовленості як “Лісові принципи”, прийняті Конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992), Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995), Карпатська конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (2004), декларації та резолюції Міністерських конференцій по захисту лісів Європи, (2004, 2007), Санкт-Петербурзька декларація з проблем правозастосування та управління в лісовому господарстві (2005), деякі нормативно-правові акти Державного комітету лісового господарства України.

Міжнародні угоди містять як правило декларативні вимоги щодо підвищення обізнаності та покращення доступу громадськості до інформації з питань лісів і лісового господарства, їх залучення до формування лісового законодавства і політики. Метою таких заходів має стати заохочення *спільної відповідальності* органів місцевого самоврядування та зацікавлених сторін за результати прийнятих управлінських рішень.

Лісовий кодекс України частково унормовує ці та інші питання передбачаючи, зокрема, можливість отримання інформації про *облік лісів* громадянами і юридичними особами у встановленому законодавством порядку (стаття 54). А стаття 96 деталізує права громадських природоохоронних організацій, відповідно до яких вони володіють вільним доступом до інформації про стан лісів і ведення лісового господарства в них.

Наказом Держкомлісгоспу України № 119 від 25.05.2006 р. визначено перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеженого доступу “Для службового користування”. До них зокрема відносяться:

зведені пояснювальні записки до проектів організації розвитку лісового господарства по обласних управліннях лісового та мисливського господарства;

схеми лісів по обласних управліннях лісового та мисливського

⁴ Детальніше законодавчо-правові засади доступу до інформації через мережу Інтернет досліджено у аналітичному звіті “Оцінка ефективності офіційних веб-сайтів з питань управління в лісовому господарстві”, розміщеному на веб-сайті <http://www.fleg.org.ua/>

господарства;

документація державного лісового кадастру на рівні обласних управлінь лісового та мисливського господарства (області), держави;

схеми насаджень лісогосподарських підприємств складених на основі топографічних карт М 1:100000 з елементами рельєфу;

відомості з питань зовнішньої торгівлі (обсяги, номенклатура, рівні індикативних цін, валютних надходжень) та деякі інші відомості.

Враховуючи, що облік лісів, охоплюючи як питання стану лісів, так і деякі аспекти ведення лісового господарства, є невід'ємною частиною державного лісового кадастру, тому невирішеними залишається поділ документації на інформацію відкритого і обмеженого доступу.

Окрім цього, відомчий принцип визначення інформації з грифом “Для службового користування” призводить до правових колізій, коли аналогічна інформація у міністерствах і відомствах може отримувати різний статус обмеженості. Таким чином у разі запиту або звернення громадян, яке вимагатиме отримання відповіді із залученням кількох міністерств і відомств, *уся* затребувана інформація може набувати статусу з обмеженим доступом навіть у тому разі коли таке обмеження визначено нормативно-правовим актом лише одного із органів центральної виконавчої влади.

Практика застосування добровільного інструменту сталого ведення лісового господарства – лісової сертифікації (стаття 56 Лісового кодексу) за схемою Лісової опікунської ради, спонукає до удосконалення національного законодавства. Адже вимоги критеріїв 7.4. та 8.5. поважаючи конфіденційність інформації, зобов'язують лісогосподарські підприємства доводити до відома громадськості основні положення плану заходів щодо ведення лісового господарства, а також короткий звіт про результати своєї діяльності, який має містити принаймні такі показники: а) обсяг вилучення усіх видів лісових ресурсів; б) темпи приросту, лісовідтворення, стан лісів; в) склад і зміни, що спостерігаються у флорі та фауні; г) екологічні й соціальні наслідки лісозаготівель та інших лісогосподарських заходів; д) витрати, продуктивність і ефективність ведення лісового господарства.

Серед нормативно-правових актів Державного комітету лісового господарства (тепер Державне агентство лісових ресурсів) заслуговує на увагу наявність регламенту розгляду звернень громадян з використанням ресурсів Інтернет.

З прийняттям Законів України “Про інформацію” та “Про доступ до публічної інформації” знято низку проблемних питань законодавчо-правового характеру щодо доступу до інформації, і це в свою чергу зумовлює доцільність практичної реалізації оновлених законодавчих норм. Серед іншого слід вказати на таке:

сформовано чіткий і зрозумілий механізм доступу до публічної інформації, зокрема, за допомогою запитів. Ним регламентовано питання щодо: формування системи обліку і накопичення

відповідних документів; призначення відповідальних осіб; визначення спеціальних місць для роботи запитувачів; підготовки запитів і їх розгляду; строки розгляду запитів; плати за надання інформації; відповідальність за порушення законодавства тощо; упорядковано можливість подання запитів як в усній, письмовій, так і електронній формі, що зумовлює формування єдиних вимог до опрацювання запитів, незалежно від джерел їх надходження; врегульовано питання щодо визначення випадків і умов відмови у задоволенні запитів на інформацію; чітко регламентовано доступ до персональної інформації про особу, зокрема передбачено наявність обмеження доступу до такої інформації та здійснення низки заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї; здійснено розмежування публічної від таємної, конфіденційної та службової інформації, яка є обмеженою для громадськості; визначено структуру і зміст інформації, яка в обов'язковому порядку має бути оприлюднена суб'єктами владних повноважень, зокрема, на веб-сайті; посилена адміністративна відповідальність осіб за порушення вимог з питань доступу до інформації.

Разом з тим, незважаючи на високий рівень гармонізації вітчизняного законодавства з європейським воно не позбавлено деяких недоліків. До основних слід віднести відсутність системності і комплексності при формуванні законодавчо-правового поля, незбалансованість підходів у розвитку державної політики відкритості і доступу до інформації. Зауваження, які потребують свого вирішення є такі:

закони України “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації” та “Про звернення громадян” визначають правові засади доступу до інформації, однак якщо перші два унормовує відносини переважної більшості суб'єктів *громадськості*, то другий лише *громадян*. Нагальним є впорядкування нормативних вимог визначених законами усіма суб'єктами громадськості; відсутність нормативних вимог щодо аналізу і публікації про зміст звернень, заяв і пропозицій, які надійшли до розгляду, результатів їх опрацювання та врахування у рішеннях відповідних органів, зумовлює неможливість ефективного громадського контролю; окремої процедури вимагає розгляд і опрацювання колективних звернень громадян.

2. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Залучення громадськості до управління державними справами вважається одним із основоположних принципів забезпечення демократичного розвитку суспільства, який сприяє налагодженню системного діалогу між органами влади і громадськістю, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного розвитку, створення умов гласності, відкритості і прозорості в діяльності органів влади.

Законодавчі норми такої діяльності мають фрагментарний характер серед численних нормативно-правових актів, зокрема Закони України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (2004), “Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” (2010), Укази Президента “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2004), “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2005), “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2009), Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2010), “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” (2008) та Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства” (2009).

Такі міжнародні угоди і домовленості як “Лісові принципи”, прийняті Конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992), Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995), Карпатська конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (2004), декларації та резолюції Міністерських конференцій по захисту лісів Європи, (2003, 2007), Санкт-Петербурзька декларація з проблем правозастосування та управління в лісовому господарстві (2005) декларують необхідність залучення недержавних громадських організацій, місцевих громад, приватних лісовласників і лісопромисловців до формування лісового законодавства й політики та управління лісовим господарством.

Простежуються три етапи розвитку участі громадськості в реалізації державної політики. Перший – забезпечення ефективної системи інформування громадськості та налагодження зворотного зв’язку, коли заяви, зауваження та пропозиції щодо діяльності органів влади або інших важливих питань суспільного життя аналізуються, узагальнюються і трансформуються в проекти рішень органів влади. Другий передбачає налагодження формальних процедур участі громадськості до розробки проектів рішень – консультування. У цьому разі зацікавлена громадськість отримує інструментарій залучення до *розробки проектів* управлінських

рішень. На третьому етапі запроваджується механізм врахування інтересів зацікавленої громадськості. Таким чином, до існуючих процедур залучення до розробки проектів рішень додаються нові, які дозволяють реально впливати на *прийняття управлінського рішення*, наприклад через механізми його оскарження.

Законодавством визначено, що процедури участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики обов'язково проводяться щодо проектів: нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування; регуляторних актів; державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання.

Одним із засобів участі громадськості в управлінні державними справами є **консультування**, яке проводиться у формі *публічного громадського обговорення* (безпосередня форма) та *вивчення громадської думки* (опосередкована форма).

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.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);

створення телефонних “гарячих ліній”, проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

У Постанові Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” детально вписані процедури здійснення консультування органом виконавчої влади: орієнтований план проведення консультацій; вибір форм і методів консультування; план заходів; інформування зацікавленої громадськості; аналіз та узагальнення матеріалів за результатами консультування; оприлюднення результатів консультування тощо.

Важливою є норма відповідно до якої орган влади має *забезпечити врахування* результатів обговорення або ж громадської думки під час прийняття ним остаточного рішення. У разі відхилення громадської думки

або ж зауважень і пропозицій за підсумками обговорення, орган влади має підготувати відповідну інформацію, доступну для громадськості, з поясненням причин такого неврахування. Незважаючи на високий рівень документу, залишаються не вирішеними питання повноти врахування інтересів і думки громадськості, механізмів захисту і оскарження прийнятих рішень.

Участь громадськості в управлінні державними справами є можливим через формування і функціонування консультативно-дорадчих органів (комісій, рад) при органах державної влади, зокрема у формі *громадської ради*. До її складу включаються представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України (інститути громадянського суспільства), а їхні завдання полягають у підготовці пропозицій щодо: орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю; організації консультацій з громадськістю; проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; громадський контроль за врахуванням органом влади пропозицій та зауважень громадськості.

Таким чином, громадська рада виступає свого роду представником громадськості у взаємовідносинах із органом влади.

Передбачена демократична норма формування керівного і персонального складу громадської ради на підставі рейтингового голосування. При цьому, головою громадської ради не може бути обрана посадова або службова особа органу державної влади.

Члени громадської ради мають право утворювати постійні та тимчасові робочі органи, залучати до роботи ради працівників органів влади, організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом, *отримувати в установленому порядку інформацію*, необхідну для забезпечення діяльності ради, отримувати проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

Представники громадської ради, порівняно з іншою зацікавленою громадськістю, теоретично отримують більші можливості впливу на процес прийняття рішень. Так, рішення громадської ради є *обов'язковим* для розгляду органом влади. Про те, воно має лише *рекомендаційний* характер. Таким чином, і у цьому разі відсутнім є механізм врахування інтересів представників громадської ради, який передбачає знаходження прийнятного для обох сторін рішення у разі виникнення суттєвих розбіжностей.

При переважній більшості центральних органах виконавчої влади вже створено і функціонують громадські ради, у тому числі й Держкомлісгоспі України (наказ від 01.08.2006 р. № 181). Положення про громадську раду складено на основі Загального положення про громадську раду при центральному органі виконавчої влади. Позитивним є те, що практика

створення і функціонування громадських рад набула свого поширення при обласних управліннях лісового та мисливського господарства. В зв'язку з ліквідацією Держкомлісгоспу та створення на його основі Державного агентства лісових ресурсів, актуальним стає залучення інститутів громадянського суспільства до процесу формування нової громадської ради.

Детально відпрацьованим є механізм врахування інтересів громадськості у разі прийняття регуляторного акту⁵. Поряд з нормою щодо участі громадськості в розробці регулятивних актів, передбачається формування апеляційних регуляторних комісій у разі відмови Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевому органу виконавчої влади, територіальному органу центрального органу виконавчої влади у погодженні проекту регуляторного акту Держкомпідприємством України. До складу апеляційних комісій мають входити, зокрема, представники об'єднань громадян та суб'єктів господарювання. При цьому кількість представників об'єднань громадян та суб'єктів господарювання повинна становити не менше третини від загальної кількості членів апеляційної регуляторної комісії. Наявність такої норми є свідченням появи реальних механізмів відстоювання своїх інтересів у господарській сфері, хоча лише на регіональному рівні.

На увагу заслуговує такий засіб демократичного управління державою як *громадська експертиза*. Вона передбачає оцінку діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем. Проведення громадської експертизи покладається на інститути громадянського суспільства, до яких належать: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

За результатами проведеної громадської експертизи готуються пропозиції, які мають враховуватися органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Як зауважувалося раніше, не вирішеним лишається питання повноти врахування пропозицій підготовлених інститутами громадянського суспільства, адже вони як і пропозиції за результатами застосування усіх попередніх засобів носять рекомендаційний характер.

Лісовий кодекс України передбачає можливість участі в управлінні з питань лісового господарства лише недержавних громадських організацій. Стаття 96 визначає їхнє право:

брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів;

⁵ прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання

вносити пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства та внесення змін до них; оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом інформації про стан лісів або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Таким чином, лісове законодавство не розкриває усіх можливостей, які надаються національним законодавством задля залучення громадськості до управління державними справами.

Норма Лісового кодексу щодо залучення громадських організацій до розробки плану з питань лісового господарства знайшла своє втілення у “Робочих правилах з впорядкування лісового фонду України”. Відповідно до них, під час проведення лісовпорядних нарад, на яких обговорюються питання розвитку лісового господарства на 10-літній період, передбачається можливість присутності громадських організацій. Однак, у цьому документі, як і в багатьох інших, відсутнім є механізм, який передбачав би безумовне врахування інтересів громадськості.

Проект “Інструкції з впорядкування лісового фонду України. Частина перша. Польові роботи”, підготовлений Держкомлісгоспом, містить окремий розділ з питань взаємовідносин лісовпорядної організації із зацікавленими сторонами. В розділі інструкції зазначаються цілі такої роботи, засоби і форми співробітництва з зацікавленими сторонами, послідовність і зміст заходів. Проект інструкції складено з врахуванням окремих вимог стандарту лісової сертифікації за схемою Лісової опікунської ради. Основним засобом залучення до управління під час лісовпорядних робіт визначено консультування. Хоча в проекті інструкції зазначається лише про “врахування висловлених пропозицій”, у ньому, як і багатьох інших документах відсутнім є механізм гарантованого врахування законних інтересів громадськості.

Окремо слід зупинитися на нормативно-правових засадах реалізації своїх інтересів територіальними громадами. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено такі форми залучення громадян до управління: *місцевий референдум, загальні збори за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання та самоорганізація населення*. Лише результати волевиявлення за підсумками місцевого референдуму є обов’язків до виконання. Місцеві ініціативи є ефективними за умови активної позиції і діяльності її ініціаторів: збір достатньої кількості підписів громадян; виступи на сесіях місцевої ради; робота з депутатами. Громадські слухання хоча і є одним із найбільш поширених форм залучення громадян, залишається малоефективним в силу його рекомендаційного характеру і формального здійснення передбачених процедур.

Слід зазначити, що при використанні цих форм участі, порушуватися можуть лише *питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування*.

Відповідно до статей 30 та 33 Лісового кодексу України окремі

повноваження територіальних громад у сфері лісових відносин полягають у: передачі у власність, наданні в постійне та тимчасове користування лісів комунальної власності, а також припинення права користуватися ними; затвердження регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, встановлення порядку використання коштів, що виділяються з відповідного місцевого бюджету на ведення лісового господарства.

Використовуючи інструментарій, який передбачений законом, зацікавлена місцева громадськість може порушувати розгляд і впливати на вирішення зазначених вище питань органами самоврядування. Розпорошеність владних повноважень серед різноманітних органів державної влади і місцевого самоврядування не дає згоду комплексно вирішувати проблеми, що як правило концентруються на місцевому рівні.

Лісова сертифікація за схемою Лісової опікунської ради зумовлює необхідність подальшого удосконалення законодавчо-правових засад участі громадськості в управлінні з урахуванням вимог критеріїв 4.4. та 4.5. відповідно до яких "...з населенням і окремими групами, на інтереси яких безпосередньо впливають лісогосподарські заходи, повинні проводитися консультації", а "...для розгляду скарг і забезпечення справедливої компенсації місцевим жителям у випадку втрат чи збитків, які завдаються їх юридичним і традиційним правам, власності, ресурсам і умовам життя, має бути задіяний відповідний механізм".

Підсумовуючи другу частину аналітичного звіту з питань залучення громадськості до управління слід вказати на деяких позитивних змінах у законодавстві. Зокрема:

- чітко виписані процедури консультування з громадськістю;
- передбачена обов'язковість врахування зауважень, пропозицій і думки громадськості під час проведення консультаційних процедур;
- в разі відхилення зауважень і пропозицій, має бути підготовлено пояснення причин їх відхилення;
- скасована норма щодо входження до складу громадської ради органів влади виключно всеукраїнських інститутів громадянського суспільства.

Разом із тим необхідно вказати на такі виявлені недоліки:

- незважаючи на високий рівень законодавчого врегулювання щодо застосування окремих засобів і форм залучення громадськості до управління, відсутнім є системний підхід до формування послідовної, єдиної і комплексної державної політики з цього питання;
- розмаїття широкого спектру запропонованих засобів, форм взаємодії та участі в управлінні державними справами нівелюється відсутністю реальних і дієвих механізмів врахування законних інтересів громадськості;

неузгодженість нормативно-правової бази проявляється, зокрема, в унормуванні різних суб'єктів участі в управлінні – громадяни, недержавні природоохоронні організації, інститути громадянського суспільства, хоча усі вони об'єднуються поняттям громадськості; відсутні критерії віднесення нормативно-правових актів до тих, які мають важливе суспільне значення і які, відповідно, в обов'язковому порядку мають проходити процедури консультування;

невизначеним є порядок доступу членів громадської ради до інформації обмеженого доступу;

члени громадської ради позбавлені права брати участь у засіданнях і нарадах, що проводяться відповідним органом влади.

3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

1. Розробити і затвердити концептуальний документ, який передбачатиме створення базових засад доступу громадськості до інформації щодо стану лісів і ведення лісового господарства та формування механізму залучення громадськості до управління в сфері лісових відносин, який забезпечуватися не формальною, а реальною участю і впливом зацікавлених сторін на підготовку і прийняття управлінських рішень.

2. Незважаючи на наявність чинної “Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації”, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 348 від 14.04.1997 р., доцільним є прийняття відомчого документу, який має регламентувати порядок розгляду звернень громадськості з урахуванням таких зауважень:

- передбачити можливість подання і розгляду звернень в електронній формі;

- створити систему реєстрації та ведення обліку документів, які відносяться до публічної інформації;

- забезпечити чітке розмежування системи документообігу інформації відкритого і обмеженого доступу;

- визначити порядок доступу до інформації обмеженого доступу громадськості, зокрема членів громадської ради;

- виконання інших вимог передбачених законами України “Про інформацію” та “Про доступ до публічної інформації”.

3. В Лісовому кодексі слід унормувати поняття і права *громадськості*, зокрема в частині вільного доступу до інформації та участі в управлінні лісовим господарством.

4. Розробити нормативно-правових акт, який має регламентувати структуру, зміст звіту про ведення лісового господарства і використання лісових ресурсів, а також порядок його доведення широкому колу зацікавленої громадськості з урахуванням вимог стандарту лісової сертифікації за схемою Лісової опікунської ради.

5. До проекту Інструкції з впорядкування лісового фонду України включити окремий підрозділ, який передбачає інформування і запрошення громадськості, зокрема, представників місцевих громад на лісовпорядні наради з метою врахування їхніх зауважень і пропозицій складаючи план розвитку лісового господарства на наступні 10 років. При цьому, має бути визначено перелік питань ведення лісового господарства і використання лісових ресурсів, які стосуються традиційних і законних прав місцевих громад та механізм їх врахування.

6. Підготувати окремий нормативний документ щодо залучення територіальних громад до оперативної діяльності лісгосподарських підприємств, зокрема, планів мобілізації людських і матеріальних ресурсів

при виникненні лісових пожеж, планування маршрутів вивезення заготовленої деревини, оптимізації розроблення лісосік з метою врахування місцевих потреб у дров'яній деревині тощо.

Слід наголосити, що удосконалення законодавства може бути ефективним засобом лише за умови посилення інституційної спроможності організацій громадянського суспільства, покращення ресурсного потенціалу органів державної влади, заохочення активності груп інтересів і окремих громадян та покращення правозастосування в країні.