

УДК 342.98
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2023.9>

Є. В. Жадан
orcid.org/0000-0002-7194-0169
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного права та приватного права
Університету митної справи та фінансів

ФОРМИ УЧАСТІ ТА ЗАЛУЧЕНОСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. Важливою складовою ефективності впровадження регіональних екологічних програм та політик є забезпечення відкритості та прозорості їх розробки та ухвалення. Відповідно до чинного законодавства України щодо здійснення природоохоронних заходів вимагає попереднього обговорення за участі громадськості.

Забезпечення інформаційної взаємодії між громадськості та суб'єктів владних повноважень в сфері здійснення регіональної екологічної політики вимагає налагодження тісних взаємозв'язків з питань нормотворення та ухвалення нормативно-правових актів із використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Основними ознаками взаємодії влади та громадськості у сфері здійснення регіональної екологічної політики характеризується їх всебічністю та комплексністю підходів.

Взаємодія громадськості та суб'єктів владних повноважень у здійсненні регіональної екологічної політики реалізується шляхом застосування таких форм, як: передача громадськості органами місцевого самоврядування та органами державної влади повноважень із здійснення нормотворення в сфері охорони довкілля; розробка та ухвалення нормативно-правових актів суб'єктами владних повноважень та громадськості.

Стан наукової розробки проблеми характеризується наявністю певного кола наукових розробок, де виокремлюються та характеризуються дослідженнями прямих та опосередкованих форм участі громадськості у забезпеченні охорони навколишнього природного середовища. В цьому сенсі вартими уваги є публікації В. А. Зуєва [1], Д.С. Карцигіна [2], Ю.О. Легези [3] та ін.. Але визначається фрагментарність наукових розробок публікацій із забезпечення ефективності реалізації форм залученості громадськості у формування регіональної екологічної політики, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Отже, *метою статті* є встановлення змісту правового регулювання форм участі та залученості громадськості у здійсненні регіональних екологічних програм: правове регулювання.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія суб'єктів владних повноважень із громадськістю у нормотворчій діяльності у сфері навколишнього природного середовища характеризується такими властивостями, як:

- реалізація відбувається у межах виконавчо-розпорядчої та організаційно-нормативної діяльності, що передбачає розробку стратегій та концепцій забезпечення вимог національної екологічної безпеки;
- формування зацікавленості громадськості у забезпеченні ефективності здійснення нормотворчої діяльності, де громадськість має визнаватися головною зацікавленою особою в розробці та впровадження природоохоронних заходів та ініціатив;
- формалізація стадій здійснення нормотворчої діяльності, що вимагає формування каузальної мети ухвалення того чи іншого акту у сфері природокористування;
- системність здійснення громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля;
- організаційно-правовий характер, що втілюється у забезпеченні дієвості критеріїв реалізації та ефективності державно-приватного та соціального партнерства.

На підзаконному рівні участь громадськості у сфері формування регіональної екологічної політики пов'язується із:

1) Розробка програм, планів, стратегій та інших документів. Громадськість може брати участь у формулюванні міждержавних, державних, регіональних та місцевих програм, планів дій і стратегій у сфері охорони довкілля. Це може включати в себе участь у публічних обговореннях, роботу у робочих групах, а також надання конструктивних пропозицій та рекомендацій;

2) Підготовка проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів. Громадськість може брати участь у розробці законопроєктів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання екологічних питань. Це може включати в себе внесення пропозицій, участь у консультаціях та обговореннях;

3) Оцінка впливу на довкілля небезпечних об'єктів та видів діяльності. Громадськість може брати участь у процесі оцінки впливу на довкілля різних проєктів, особливо тих, які можуть мати негативний вплив на навколишнє середовище. Участь громадськості може забезпечити більш широкий погляд на можливі наслідки;

4) Видача документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів. Громадськість може брати участь у процесі видачі дозволів на використання природних ресурсів або у регулюванні вивільнення генетично змінених організмів, щоб забезпечити дотримання екологічних стандартів та безпеки.

5) Діяльність, пов'язана із забрудненням та поводженням з небезпечними речовинами та відходами. Громадськість може брати участь у моніторингу та регулюванні діяльності, що може призвести до забруднення довкілля. Це може включати в себе висунення вимог щодо безпеки та контролю за викидами шкідливих речовин.

6) Санкціонування витрат на природоохоронні заходи. Громадськість може брати участь у процесі санкціонування витрат, пов'язаних із здійсненням заходів з охорони природи. Це може включати участь у розподілі фондів та визначенні пріоритетів для природоохоронних ініціатив (Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля»).

Отже, участь громадськості у процесах нормотворення із формування здійснення регіональної екологічної політики є важливою складовою забезпечення ефективності таких процесів.

Реалізація різноманітних форм участі громадськості у розробці та впровадженні регіональних та загальнонаціональних екологічних програм та концепцій позитивно впливає на рівень їх ефективності. Існує підхід, що на різних рівнях правова активність громадськості характеризується нерівномірністю. Крім того участь громадськості в обговоренні проєктів нормативно-правових актів залежить від юридичної сили таких актів, крім того роль громадськості в обговоренні проєктів Законів України є обов'язковою, тоді як участь в розробці регіональних екологічних програм не є імперативною.

На загальнонаціональному рівні підлягають обов'язковому обговоренню такі акти, як: постанови та розпорядження, накази міністерств, агентств, служб, якщо ухвалення таких актів обіймає предметну галузь сферу охорону довкілля та передусім стосується використання природних ресурсів.

Таким чином, можна зробити висновок, що правова активність громадськості як учасника нормотворчого процесу у сфері охорони навколишнього природного середовища залежить від ступеня та рівня юридичної сили акту, що обговорюється.

Крім того рівень залученості громадськості до процесів нормотворення залежить від суб'єкта законодавчої ініціативи та відношення до нього у суспільстві, до рівня сформованої довіри до результатів та успішності його діяльності.

Забезпечення ефективності участі громадськості у здійсненні обговорення проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів допускається шляхом запровадження різноманітних форм, що реалізуються громадськістю як безпосередньо, так і опосередковано. До безпосередніх форм обговорення проєктів законодавчих та підзаконних актів необхідно віднести такі види діяльності, як проведення обговорень та слухань проєктів законодавчих актів; підписання петицій та подання колективних звернень до адміністративних органів в порядку чинного адміністративно-процедурного законодавства.

До опосередкованих форм участі громадськості в обговоренні проєктів нормотворення з питань охорони довкілля відносяться створення експертних груп з певним обсягом делегованих повноважень, що є правомочними на ухвалення результативного висновку із оцінки змісту та якості підготовленого акту, його відповідності вимогам та стандартам європейського законодавства. До негативних форм опосередкованої участі громадськості у здійсненні нормотворчого обговорення проєктів у сфері охорони довкілля є підготовка санкціонованої оцінки ефективності такої діяльності.

Результативно участь громадськості з питань підготовки нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля оформлюється найчастіше у вигляді певного експертного висновку чи пропозиції. Процедура реалізації форм участі громадськості в обговоренні проєктів та актів у сфері природокористування визначається відповідно до змісту Окремі аспекти такої участі регламентовані Порядком залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля»).

Відповідно до змісту Постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 року №771 встановлюється, що підлягають громадському обговоренню такі рішення у сфері охорони довкілля, як: 1) нормативно-правові акти; 2) документи державного планування, на які поширюється

дія Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»; 3) документи державного планування, на які не поширюється дія Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»; 4) плани природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, що фінансуються за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища.

Прикладом залученості громадськості до обговорення окремого стратегічного важливого акту у сфері охорони довкілля варто навести обговорення Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020–2025 роки, що, зокрема, відбулось наприкінці 2019 року. Оголошення про здійснення громадського обговорення проекту Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020–2025 роки було розміщено на офіційному ресурсі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів. В процесі громадського обговорення центральним органом виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища було запропоновано громадськості (населенню України) сформулювати пропозиції щодо змісту зазначеного Національного плану. Направлення пропозицій до міністерства допускається в електронній формі шляхом обґрунтування звернення в цілому щодо змісту проекту, або щодо окремих його частин [4].

Так само процедурно передбачається участь громадськості у підготовці та затвердженні регіональних та місцевих стратегічних екологічних програм, але оприлюднення відбувається на офіційних ресурсах органів місцевого самоврядування. Наприклад, на регіональному рівні відбулося врегулювання Програми розвитку гідроенергетики, де зазначалось про наявність порушень прав і свобод людини у сфері охорони довкілля при використанні природних водних ресурсів [5, с. 8].

Варто підкреслити, що створення умов допуску громадськості до здійснення підготовки та подальшого впровадження регіональних та загальнонаціональних програм сприяє легалізації, тобто свідомого сприйняття необхідності їх дотримання, адже попередньо суспільство відчуває залученість та врахування їх потреб та інтересів при формуванні плану розвитку механізму природокористування та природоохорони. Крім того здійснення громадського обговорення змісту проектів актів нормотворення очевидно має бути віднесено до форм реалізації безпосередньої та опосередкованої демократії, що знову ж таки підкреслює позитивність та доцільність його впровадження як складової механізму організаційно-правового забезпечення прав особи у сфері охорони довкілля.

Така форма громадського обговорення як здійснення права особи на петицію відноситься

до форм санкціонованого нормотворчого процесу. Найчастіше такий механізм стосується адресування звернення громадськості до Президента України та сфери його компетенції. Безумовно зверненням до Президента України подання петицій не обмежується. Подавати петиції можна як до центральних органів виконавчої влади, так і до інших суб'єктів владних повноважень.

Наприклад, такою була електронна петиція «Українці за чисте довкілля!». Зміст зазначеної петиції полягав у вимозі громадськості врахувати при розробці проектів законодавчих актів та підзаконних актів з питань природокористування екологічних стандартів ЄС [6].

До прикладів регіональних електронних петицій варто віднести подану задля захисту природних ресурсів лісів, та подану з метою захисту ділянок Голосіївського лісу [7].

Зазначені петиції є прикладами реалізації права особи на участь в розробці та реалізації адміністративних актів, а отже і здійснення особою наданих їй суб'єктивних публічних прав, що допускається впроваджувати як індивідуально, так і колективно. Позаяк подання петиції є проявом правової активності соціальної спільноти, є свідченням прагнення обстоювання як особистих потреб, так і публічних інтересів територіальної громади чи населення країни в цілому.

Предметно подання електронних петицій має обмежуватися певними локальними потребами, врегулювання яких є нагальним як регіонально, так і загальнонаціонально. Формування змісту петиції має відповідати такій структурно-логічній побудові дій, де першою стадією має виступати формування суспільного запиту на задоволення певної потреби, що, зокрема, може проявлятися у визначенні наявної чи (що є більш поширеним) потенційної екологічної загрози. Після визначення суспільного запиту має відбуватися формування плану його задоволення, в тому числі шляхом застосування як заохочувальних заходів, так і заходів обмеження чи заборони.

Подання електронної петиції для України є відносно новим заходом формування регіональної чи загальнонаціональної екологічної політики, при цьому варто зазначити про достатній рівень його дієвості та впливу на змісту як індивідуальних адміністративних актів, так і адміністративних актів нормативного характеру.

Але при цьому встановлення індексу ROI – як індексу ефективності реагування публічної влади та сформовану громадську думку, що визначається у результаті голосування по електронним петиціям, вимагає здійснення моніторингу їх задоволення після здобуття необхідних 25000 голосів (ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»). На жаль, на нормативному

рівні здійснення такого моніторингу не визначається як обов'язок владного суб'єкта і може бути в умовах сьогодення реалізовано лише за громадською ініціативою.

До змісту моніторингу розгляду електронних петицій має бути віднесено: встановлення реальності змін, що запроваджуються в суспільстві; здатність подолання негативних чинників впливу на здійснення екологічних прав; можливість дотримання розумних строків реалізації управлінського рішення; результативність захисту екологічних прав; формування належного рівня правової екологічної свідомості та активності учасників подання електронних петицій.

Висновок. Таким чином, реалізація діяльності із забезпечення ефективності здійснення регіональних екологічних програм залежить від рівня залученості громадськості в їх формуванні, що вимагає дотримання механізмів належності їх попереднього оприлюднення та врахування сформованих у результаті такої діяльності пропозицій.

Література

1. Зуєв В. А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення. URL: http://archive.mama-86.org/archive/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm
2. Кардигін Д. С. Природа та сутність інституту взаємодії органів влади та громадськості в контексті охорони екологічних прав. *Правова позиція*. 2019. № 2 (32). С. 21–28.
3. Лєгеа Ю. О. Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління в сфері використання природних ресурсів. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 6. Р. 1. С. 104–114
4. Повідомлення про формування Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020-2025 роки. URL: <https://menr.gov.ua/news/33432.html?fbclid=IwAR2eY5fuNdQTTAL6pShJl1NYRrQfWM1RsQxFAZu4e8a5KEtDSa9R93ntICs>
5. Цокур В. В. Інструменти громадянського суспільства у прийнятті рішень щодо розвитку гідроенергетики. К.: Видавництво «Фенікс». 2017. 24 с.
6. Українці за чисте довкілля: електронна петиція. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/80018>
7. Почуй голос лісу: електронна петиція. Електронні петиції Київської міської ради. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/petition/?pid=8046>

Анотація

Жадан Є. В. Форми участі та залученості громадськості у здійсненні регіональних екологічних програм: правове регулювання. – Стаття.

Автором визначено метою статті є встановлення змісту правового регулювання форм участі та залученості громадськості у здійсненні регіональних екологічних програм: правове регулювання. Автором виділено, що взаємодія суб'єктів владних повноважень із громадськістю у нормотворчій діяльності у сфері навколишнього природного середовища характеризується такими властивостями, як: реалізація відбува-

ється у межах виконавчо-розпорядчої та організаційно-нормативної діяльності, що передбачає розробку стратегій та концепцій забезпечення вимог національної екологічної безпеки; формування зацікавленості громадськості у забезпеченні ефективності здійснення нормотворчої діяльності, де громадськість має визнаватися головною зацікавленою особою в розробці та впровадженні природоохоронних заходів та ініціатив; формалізація стадій здійснення нормотворчої діяльності, що вимагає формування каузальної мети ухвалення того чи іншого акту у сфері природокористування; системність здійснення громадських обговорень проектів нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля; організаційно-правовий характер, що втілюється у забезпеченні дієвості критеріїв реалізації та ефективності державно-приватного та соціального партнерства. Автором з'ясовано, що важливою складовою ефективності впровадження регіональних екологічних програм та політик є забезпечення відкритості та прозорості їх розробки та ухвалення. Автором зроблено висновок, що забезпечення інформаційної взаємодії між громадськістю та суб'єктів владних повноважень в сфері здійснення регіональної екологічної політики вимагає налагодження тісних взаємозв'язків з питань нормотворення та ухвалення нормативно-правових актів із використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Автором досягнуто висновку, що взаємодія громадськості та суб'єктів владних повноважень у здійсненні регіональної екологічної політики реалізується шляхом застосування таких форм, як: передача громадськості органами місцевого самоврядування та органами державної влади повноважень із здійснення нормотворення в сфері охорони довкілля; розробка та ухвалення нормативно-правових актів суб'єктами владних повноважень та громадськістю. реалізація діяльності із забезпечення ефективності здійснення регіональних екологічних програм залежить від рівня залученості громадськості в їх формуванні, що вимагає дотримання механізмів належності їх попереднього оприлюднення та врахування сформованих у результаті такої діяльності пропозицій.

Ключові слова: взаємодія, громадськість, ефективність, нормативно-правове регулювання, регіональна екологічна політика.

Summary

Zhadan Ye. V. Forms of public participation and involvement in the implementation of regional environmental programs: legal regulation. – Article.

The author's specific goal of the article is to establish the content of legal regulation of forms of participation and public participation in the implementation of regional environmental programs: legal regulation. The author highlights that the interaction of subjects of power with the public in rule-making activities in the field of the natural environment is characterized by such properties as: implementation occurs within the framework of executive-administrative and organizational-regulatory activities, which involves the development of strategies and concepts to ensure national environmental safety requirements; generating public interest in ensuring the effectiveness of rule-making activities, where the public should be recognized as the main stakeholder in the development and implementation of environmental measures and initiatives; formalization of the stages of implementation of rule-making activities, requiring the formation of a causal goal for the adoption of a particular act in the field of environmental management;

systematic implementation of public discussions of draft regulatory legal acts in the field of environmental protection; organizational and legal nature, embodied in ensuring the effectiveness of implementation criteria and the effectiveness of public-private and social partnerships. The author has established that an important component of the effectiveness of the implementation of regional environmental programs and policies is to ensure openness and transparency of their development and adoption. The author concluded that ensuring information interaction between the public and government officials in the implementation of regional environmental policy requires the establishment of close relationships in the formation of norms and the adoption of regulations on the use of natural resources and environmental protection. The author has reached

the conclusion that the interaction of the public and government officials in the implementation of regional environmental policy is implemented through the use of such forms as: transfer of powers to the public by local governments and government bodies to implement norms in the field of environmental protection; development and adoption of normative legal acts by government entities and the public. the implementation of activities to ensure the effectiveness of the implementation of regional environmental programs depends on the level of public involvement in their formation, which requires compliance with the mechanisms of ownership of their preliminary publication and taking into account proposals formed as a result of such activities.

Key words: interaction, public, efficiency, legal regulation, regional environmental policy.