

РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.349.6

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2020-4.1-14>

Адміністративні процедури участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища

Абрамовський Р. Р.*здобувач**Науково-дослідний інститут публічного права**вул. Георгія Кірпи, 2а, Київ, Україна**orcid.org/0000-0003-0696-8314***Ключові слова:**

охорона навколишнього природного середовища, адміністративна процедура, громадські консультації, громадські слухання, громадське обговорення, рішення, відповідальність.

Актуальність теми статті полягає в тому, що ратифікація Україною у 1999 році Організаційної конвенції актуалізувала право на участь громадян у розробці документів державного планування з питань, що стосуються довкілля. Ефективному впровадженню в Україні європейських принципів залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища сприяє дослідження адміністративних процедур забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Стаття присвячена аналізу адміністративних процедур участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Досліджено поняття адміністративних процедур забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Охарактеризовано найбільш поширені процедури участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, до яких віднесено консультації з громадськістю, громадські слухання та громадські обговорення. Запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового регулювання зазначених адміністративних процедур. З'ясовано, що суб'єктом проведення громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення. Основними формами громадського обговорення є підготовка та подання пропозицій та/або зауважень. З'ясовано, що суттєвим недоліком нормативно-правового регулювання питання про громадське обговорення як елементу механізму забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є неможливість участі в ньому окремих громадян, а лише їх об'єднань, що обмежує можливості окремої особи порушувати питання перед органами влади. Визначено, що нормативно-правові акти, що регулюють питання проведення громадського обговорення, як і слухання, не зобов'язують відповідні органи обов'язково враховувати їхні результати. Тому відповідальність не може наступити за норму, не передбачену законом. У цьому сенсі слід або закріпити в законодавстві правові наслідки неврахування органами влади результатів громадського обговорення, або уточнити формулювання підстави відповідальності, скажімо, за безпідставну (необґрунтовану) відмову від урахування органами влади результатів громадського обговорення.

Public participation administrative procedures in the decision-making process in the field of environmental protection

Abramovsky R. R.

Applicant

Scientific Institute of Public and Space Law

Georgiya Kirpa str., 2a, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0003-0696-8314

Key words:

environmental protection, administrative procedure, public consultations, public hearings, public discussion, decisions, responsibility.

The relevance of the topic of the article is that the ratification by Ukraine in 1999 of the Aarhus Convention actualized the right of citizens to participate in the development of state planning documents on environmental issues. The effective implementation of European principles of public involvement in the decision-making process in the field of environmental protection in Ukraine is facilitated by the study of administrative procedures to ensure the realization of the right of citizens of Ukraine to participate in the decision-making process in the field of environmental protection. The article is devoted to the analysis of administrative procedures of public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. The concept of administrative procedures for ensuring the realization of the right of citizens of Ukraine to participate in the decision-making process in the field of environmental protection is studied. The most common procedures for public participation in the decision-making process in the field of environmental protection are described, which include public consultations, public hearings and public discussions. The directions of improvement of normative-legal regulation of the specified administrative procedures are offered. It was found out that the subject of public discussion can be the executive body that makes the decision, the local government or the customer of the draft of such a decision. The main forms of public discussion are the preparation and submission of proposals and/or comments. It was found that a significant shortcoming of legal regulation of public discussion as an element of the mechanism of ensuring the realization of the right of citizens of Ukraine to participate in the decision-making process in the field of environmental protection is the inability of individual citizens, but only their associations, which limits the ability of an individual to raise issues before the authorities. It is determined that the legal acts regulating the issues of public discussion, as well as hearings, do not oblige the relevant bodies to take into account their results. Therefore, liability cannot be incurred for a norm not provided by law. In this sense, the legal consequences of the authorities' failure to take into account the results of the public discussion should be enshrined in law, or the wording of the grounds for liability should be clarified, for example, for unreasonable (unreasonable) refusal to take into account the results of the public discussion.

Вступ. Ратифікація Україною у 1999 році Організації економічного співробітництва та розробці документів державного планування з питань, що стосуються довкілля. Ефективному впровадженню в Україні європейських принципів залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища сприяє дослідження адміністративних процедур забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища

На сьогодні питання визначення сутності адміністративної процедури як для теорії адміністративного права, так і для правозастосовчої практики викликає жваві дискусії серед науковців, що пов'язано з різними підходами до розуміння змісту досліджуваної дефініції.

Мета статті полягає у визначенні адміністративних процедур участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стан дослідження проблеми. Питання юридичної природи та специфіки адміністративної про-

цедури були предметом дослідження таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Д.П. Калайнов, Р.А. Калужний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломосць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.Д. Оболенський, Ю.М. Старілов, В.П. Тимошук, А.В. Щерба та інші. Щодо адміністративних процедур як елементу механізму забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, то ця проблема досліджувалася у працях В.І. Андрейцева, О.В. Бесяцького, М.І. Васильєвої, А.П. Гетьмана, Т.Р. Захарченко, Л.М. Здоровко, Н.Р. Кобецької, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, Г.А. Ларіонова, Н.Р. Малишевої, Г.В. Мороз, О.В. Павлової, Д.В. Скрильнікова, Т.М. Слінко, А.Г. Тарнавського, І.В. Тустановської, В.М. Тюна, Ю.С. Шемшученка та інших науковців.

Виклад основного матеріалу. Акцентуємо, що в науці адміністративного права виокремлюють два (широкий (управлінський) та вузький (юрисдикційний)) підходи до визначення дефініції «адміністративна процедура». У загальному сенсі правова процедура – це врегульований законодавством порядок вчинення певної дії, спрямований на досягнення конкретного правового результату [1, с. 15]. Таке розуміння впливає безпосередньо зі значення слова «процедура» – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; низка яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [2, с. 343]. Як зауважує В.Б. Авер'янов, процедурна форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних відносин [3, с. 11].

У вузькому сенсі адміністративна процедура розуміється як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушника адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу [4, с. 238].

Ми будемо виходити з широкого розуміння адміністративної процедури, що дозволяє визначити адміністративні процедури забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища як певний порядок дій, здійснюваних суб'єктами екологічних правовідносин, щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виходячи з аналізу дефініції «адміністративна процедура», слід виокремити характерні ознаки адміністративних процедур забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Насамперед йдеться про закріплення їх у відповідних нормативно-правових актах. По-друге, слід акцентувати на чітко визначеній послідовності дій, що відповідають певній процедурі. По-третє, досліджувані адміністративні процедури мають спільну мету – реалізацію громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. По-четверте, правовими наслідками адміністративних процедур щодо забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є виникнення (або припинення) певних прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин у даній сфері.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процес забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, дає підстави виокремити такі адміністративні процедури в досліджуваній сфері:

1) адміністративні процедури екологічного інформування громадськості;

2) адміністративні процедури участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) адміністративні процедури доступу до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища.

У межах цієї статті розглянемо найбільш поширені процедури участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Процес участі громадськості в ухваленні рішень з питань реалізації державної політики регулюється відповідно до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ [5], «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII [6], постанов Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 [7], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989 [8], Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища (назва відповідно до наказу) «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 № 168 [9]. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів до найбільш поширених процедур участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища слід віднести консультації з громадськістю, громадські слухання та громадські обговорення.

Метою громадських консультацій є поліпшення якості законодавства та ухвалених рішень. Проведення консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади із громадськістю у сфері охорони навколишнього природного середовища, підвищенню якості підготовки рішень у цій сфері з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

Суб'єктами організації та проведення консультацій із громадськістю з питань охорони навколишнього природного середовища є Міндовкілля та його територіальні органи, органи місцевого самоврядування, громадські організації, громадські ради. До участі у проведенні консультацій залучаються засоби масової інформації, яким відповідні органи надають необхідну інформацію щодо перебігу та результатів консультацій із громадськістю.

Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій із громадськістю з урахуванням пропозицій громадських рад при Міндовкіллі, його територіальних органів, органів місцевого самоврядування. Громадські організації, а також громадські ради можуть ініціювати консультації з питань, які не були включені до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю.

Консультації із громадськістю з питань охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими, оскільки стосуються життєвих інтересів громадян. Вони проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки. Інформація про проведення консультацій розміщується на веб-сайті відповідного органу. Так, на сайті Міндовкілля, департаментів екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій наведені повідомлення щодо проведення консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, а також звіти про результати обговорення.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 визначає повноваження органу, який проводить консультацію, порядок та строки її проведення. Останній повинен становити не менш як 15 календарних днів із дня оприлюднення інформаційного повідомлення про їх проведення. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення конференцій, зокрема Інтернет-конференцій та відеоконференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю. Додатково в рамках публічного громадського

обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади [7].

Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій із громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій із громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення [7].

Незважаючи на врегулювання багатьох питань щодо організації та оформлення проведення громадських консультацій, досліджуваної нормативно-правовий акт не визначає наслідків порушення встановлених ним вимог щодо неоприлюднення чи несвоєчасного оприлюднення орієнтовних планів консультацій із громадськістю, порушення строків консультацій, недотримання вимог до форми та змісту інформаційних повідомлень, а також звітів за результатами проведених громадських обговорень тощо. Такий підхід законодавця призводить до неефективності виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та можливості порушення її норм. Окрім того, суттєвим недоліком в організації та проведенні консультацій із громадськістю є винесення на її розсуд дуже вузьких питань, вирішення яких потребує спеціальних знань, або неактуальних проблем, що знижує інтерес до порушеного питання. Усі зазначені питання потребують нормативного врегулювання.

Механізм проведення громадських слухань передбачено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989. На відміну від консультацій із громадськістю, громадські слухання може проводити не лише безпосередній суб'єкт ініціювання, а й організатор громадських слухань, який визначається уповноваженим центральним або уповноваженим територіальним органом один раз на рік на конкурсній основі за договором з урахуванням вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [8]. При цьому до організатора громадських слухань (юридичної особи або фізичної особи – підприємця) висуваються такі вимоги, як: 1) наявність досвіду у сфері охорони довкілля не менше двох років; 2) людські і технічні ресурси, необхідні для забезпечення проведення громадських слухань у відповідному регіоні або регіонах; 3) незалежність, об'єктивність та неупередженість, відсутність

потенційного конфлікту інтересів щодо планованої діяльності в розумінні Закону України «Про запобігання корупції».

Громадські слухання проводяться не раніше ніж через десять робочих днів із дня оприлюднення уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля, а повторні громадські слухання відбуваються не раніше ніж через п'ять робочих днів після офіційного оприлюднення оголошення про проведення повторних громадських слухань. Повторні слухання проводяться в разі неявки організатора громадських слухань, оскільки вважаються такими, що не відбулися. Підставою вважати, що громадські слухання не відбулися, є також відсутність на них суб'єкта господарювання.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989 міститься чіткий порядок їх проведення, а також повноваження кожного з учасників. Окрім того, зазначений нормативно-правовий акт передбачає необхідність реєстрації учасників у журналі виступів, відповідно до якої визначається порядок виступів та регламент громадських слухань; реєстрації письмових пропозицій та зауважень у журналі (відомості) реєстрації письмових зауважень та пропозицій, пропозицій і зауважень, поданих під час громадських слухань в усній формі, у протоколі громадських слухань.

Не пізніше ніж через сім робочих днів після проведення громадських слухань організатор передає уповноваженому центральному органу або уповноваженому територіальному органу підписаний протокол громадських слухань з усіма додатками або акт, що складається ним у разі неявки представників громадськості на громадські слухання. Уповноважений центральний або територіальний орган протягом трьох робочих днів вносить протокол громадських слухань до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля.

Результатом розгляду звіту оцінки впливу на довкілля з боку уповноважених центрального або територіального органів є повне, часткове врахування висловлених зауважень та пропозицій або повне їх відхилення. Цей результат оформлюється у вигляді таблиці із зазначенням інформації про повне врахування, часткове врахування або обґрунтоване відхилення отриманих під час громадського обговорення зауважень і пропозицій. Протоколи громадських слухань з усіма додатками та таблиця врахування зауважень і пропозицій громадськості включаються уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом до звіту про громадське обго-

ворення. Звіт про громадське обговорення вноситься уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля одночасно з висновком з оцінки впливу на довкілля [8].

Громадське обговорення також проводиться також відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989 та передбачає: інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь; забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації; надання можливості громадськості подавати пропозиції (зауваження) для врахування під прийняття рішення, брати участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення; розгляд поданих пропозицій (зауважень); інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави; забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятим рішенням [8].

Суб'єктом проведення громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення. Основними формами громадського обговорення є підготовка та подання пропозицій та/або зауважень. Повідомлення про громадське обговорення розміщується періодично до його завершення в засобах масової інформації або оприлюднюється у спосіб, відповідний адміністративно-територіальній одиниці. Повідомлення про громадське обговорення та повний текст проекту рішення розміщуються на офіційному веб-сайті органу, який приймає рішення, на період до завершення громадського обговорення.

Пропозиції подаються у письмовій, усній формі чи надсилаються електронною поштою з повідомлення особи, що їх надіслала про їх надходження. При цьому анонімні пропозиції не розглядаються.

Інформація про прийняте рішення розміщується у друкованих засобах масової інформації, що розповсюджуються на відповідній території, та на офіційному веб-сайті органу, що приймає рішення.

Зауважимо, що Кодекс про адміністративні правопорушення України передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності за порушення порядку проведення громадського обговорення та врахування його результатів у розмірі від 50 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Така норма видається нам спірною у частині відповідальності за врахування

результатів громадського обговорення. Нормативно-правові акти, що регулюють питання проведення громадського обговорення, як і слухання, не зобов'язують відповідні органи обов'язково враховувати їх результати. Тому відповідальність не може наступити за норму, не передбачену законом. У цьому сенсі слід або закріпити у законодавстві правові наслідки не врахування органами влади результатів громадського обговорення, або уточнити формулювання підстави відповідальності, скажімо, за безпідставну (необґрунтовану) відмову від урахування органами влади результатів громадського обговорення.

Окрім того, суттєвим недоліком нормативно-правового регулювання питання про громад-

ське обговорення як елементу механізму забезпечення реалізації громадянами України права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є неможливість участі у ньому окремих громадян, а лише їх об'єднань, що обмежує можливості окремої особи порушувати питання перед органами влади.

Висновки. З огляду на викладене акцентуємо на важливості таких адміністративних процедур участі громадськості у прийнятті рішення з охорони навколишнього природного середовища, як консультації з громадськістю, громадські слухання та громадське обговорення. Констатуємо, що нормативно-правове врегулювання цих процедур потребує змін та доповнень.

Література

1. Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры. *Советское государство и право*. 1990. № 7. С. 14–23.
2. Словник української мови: в 11 тт. / За ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1977. Т. 8. 927 с.
3. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
4. Лошицький МВ., Короєд С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 236–242.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII.
6. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.
8. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 989.
9. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 № 168.

References

1. Protasov V. N. (1990) Model nadlezhashchei pravovoi protcedury: teoreticheskie osnovy i glavnye parametry [The Due Process Model: Theoretical Foundations and Key Parameters]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1990. [in Russian].
2. Bilodida I. K. (1977) Slovyuk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]. K.: Naukova dumka, 1977. [in Ukrainian]
3. Averianov V. B. (2009) Znachennia administratyvnykh protsedur u reformuvanni administratyvnoho prava [The importance of administrative procedures in reforming administrative law]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2009. № 3. [in Ukrainian]
4. Loshytskyi M. V., Koroied S. O. (2012) Administratyvnyi protses: osnovni pidkhody do rozuminnia [Administrative process: basic approaches to understanding]. *Derzhava i pravo*. 2012. Vyp. 55. [in Ukrainian]
5. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha [On environmental protection] : Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII. [in Ukrainian]
6. Pro otsinku vplyvu na dovkillia [On environmental impact assessment]: Zakon Ukrainy vid 23.05.2017 № 2059-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2017. № 29. st.315. [in Ukrainian]
7. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky [On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2010 № 996. [in Ukrainian]
8. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia hromadskykh slukhan u protsesi otsinky vplyvu na dovkillia [On approval of the Procedure for holding public hearings in the process of environmental impact assessment]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.12.2017 № 989. [in Ukrainian]
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro uchast hromadskosti u pryiniatti rishen u sferi okhorony dovkillia [On approval of the Regulations on public participation in decision-making in the field of environmental protection]: Nakaz Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha vid 18.12.2003 № 168. [in Ukrainian].