

Абрамовський Р.Р.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: 0000-0003-0696-8314

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ ПРАВА НА УЧАСТЬ
ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

**THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AND THE CABINET OF MINISTERS
OF UKRAINE AS SUBJECTS GUARANTEEING AND EXERCISING THE RIGHT
OF CITIZENS OF UKRAINE TO PARTICIPATE IN THE ENVIRONMENTAL
DECISION-MAKING PROCESS**

Актуальність статті полягає в тому, що на цей час особливого значення для практичної реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища набуває питання визначення системи суб'єктів забезпечення цієї реалізації. Воно актуалізується з огляду на необхідність налагодження системного діалогу органів влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих екологічних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Стаття присвячена аналізу діяльності органів загальної компетенції у сфері забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено місце Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у системі суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх нормативно-правове забезпечення, а також повноваження щодо забезпечення права громадськості на участь у прийнятті екологічних рішень. З'ясовано, що завданням Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є законодавче забезпечення цього процесу на підставі його всебічного аналізу. Однак, як свідчить діяльність Верховної Ради України, питання реалізації громадськістю своїх екологічних прав шляхом її участі в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища не набуло пріоритетності та потребує свого законодавчого закріплення. Результатом цієї діяльності, на наш погляд, повинно стати ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища». Акцентовано на необхідності покращання законодавчого регулювання їх діяльності як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено шляхи удосконалення їх діяльності як суб'єктів процесу прийняття громадськістю рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, суб'єкт, компетенція, нормативно-правове забезпечення, рішення, взаємодія, відповідальність.

The relevance of the article is that at present the issue of defining the system of subjects of ensuring this implementation acquires special significance for the practical realization by citizens of Ukraine of the right to public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. It is updated in view of the need to establish a systematic dialogue between the authorities and the public, improve the quality of decision-making on important environmental issues, taking into account public opinion, creating conditions for citizen participation in decision-making in the field of environmental protection. The article is devoted to the analysis of the activity of bodies of general competence in the field of ensuring and realization by the citizens of Ukraine of the right to public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. The place of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of subjects of ensuring and exercising the right of public participation in the decision-making process in the field of environmental protection, their legal support, as well as the authority to ensure public right to participate in environmental decision-making. It was found that the task of the Verkhovna Rada of Ukraine as a subject of ensuring the realization of the right of public citizens to participate in the decision-making process in the field of environmental protection is the legislative support of this process on the basis of its comprehensive analysis. However, as evidenced by the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, the issue of public realization of its environmental rights through its participation in decision-making in the field of environmental protection has not gained priority and needs to be enshrined in law. The result of this activity, in our opinion, should be the adoption of the Law of Ukraine "On public

participation in decision-making in the field of environmental protection". Emphasis is placed on the need to improve the legislative regulation of their activities as subjects of ensuring and exercising the right of citizens of Ukraine to participate in public decision-making in the field of environmental protection. Ways to improve their activities as subjects of public decision-making in the field of environmental protection have been identified.

Key words: *environmental protection, subject, competence, regulatory support, decision, interaction, responsibility.*

Постановка проблеми. Особливого значення для практичної реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища набуває питання визначення системи суб'єктів забезпечення цієї реалізації. Воно актуалізується з огляду на необхідність налагодження системного діалогу органів влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих екологічних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу діяльності ВРУ та КМУ як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стан наукового дослідження проблеми. Дослідженню поняття системи суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища присвятили праці такі науковці, як В.І. Андрейцев, О.В. Бесяцький, М.І. Васильєва, А.П. Гетьман, Т.Р. Захарченко, Л.М. Здоровко, Н.Р. Кобецька, С.М. Кравченко, М.В. Краснова, Г.А. Ларіонов, Н.Р. Малишева, Г.В. Мороз, О.В. Павлова, Д.В. Скрильнікова, Т.М. Слінько, А.Г. Тарнавський, І.В. Тустановська, В.М. Тюн, Ю.С. Шемшученко та інші.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативно-правових актів дає підстави для виокремлення суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Серед них: урядовий орган на національному, регіональному та іншому рівні; фізичні чи юридичні особи, які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності та послуги, що мають відношення до навколишнього середовища; будь-які інші фізичні або юридичні особи, на яких покладено виконання державних обов'язків чи функцій або які надають населенню послуги, що мають відношення до навколишнього середовища – Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 [1]; Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство, центральний орган виконавчої

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадяни, громадські організації, підприємства, установи, організації, засоби масової інформації – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2]; замовник; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (відповідні підрозділи з питань охорони навколишнього природного середовища та охорони здоров'я; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадськість – Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 № 2354-VIII [3]; Міністерство та його територіальні органи, засоби масової інформації – Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві екології та природних ресурсів України» від 06.07.2005 № 244 [4]; Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища» від 01.11.2005 № 397 [5]; центральні та місцеві органи виконавчої влади – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [6] тощо.

Отже, законодавство виокремлює велику кількість суб'єктів, які забезпечують реалізацію громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вони становлять певну систему залежно від критерію їх систематизації. Так, відповідно до компетенції зазначених суб'єктів слід поділити на суб'єктів загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад), суб'єктів спеціальної компетенції (Міністерство захисту

довкілля та природних ресурсів України, його територіальні органи, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України), суб'єктів громадянського управління (як окремі громадяни, так і громадські природоохоронні об'єднання та організації).

З погляду забезпечення реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища слід виокремити: 1) суб'єктів забезпечення цього права – Верховна Рада України та Президент України; 2) суб'єктів його забезпечення і реалізації – Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, його територіальні органи; 3) суб'єктів реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища – центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські природоохоронні об'єднання та організації.

Розглянемо запропоновану систему суб'єктів більш детально у сенсі забезпечення та реалізації ними права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI, що визначає суб'єктів, які здійснюють повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, яка законодавчо забезпечує реалізацію права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад внутрішньої та зовнішньої політики у відповідних сферах у межах, визначених Конституцією України, а також здійснення парламентського контролю [7].

Досліджуючи Верховну Раду України як суб'єкт забезпечення реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, слід акцентувати увагу на таких питаннях. По-перше, законодавче забезпечення реалізації такого права. Так, сьогодні ВРУ ухвалила велику кількість нормативно-правових актів, які регулюють досліджуване питання. Серед них, як уже зазначалося, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII, «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII, «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-III, «Про

рослинний світ» від 09.04.1999 № 591-XIV, «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-XII, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII, які безпосередньо чи опосередковано торкаються проблеми участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. По-друге, важливого значення набуває діяльність з ратифікації ВРУ міжнародних нормативно-правових актів, до яких насамперед слід віднести Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 [1]. При цьому, як уже зазначалося, питання участі громадськості у прийнятті рішень щодо охорони природного навколишнього середовища розпорочені по різних нормативно-правових актах. Такий стан речей актуалізує питання створення та ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища», який би регулював питання участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, доступу до екологічної інформації та судового захисту щодо питань охорони навколишнього природного середовища.

По-третє, відповідно до Постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-IX створено профільний Комітет з питань екологічної політики та природокористування [8]. Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР у Верховній Раді України він виконує законопроектну, організаційну та контрольну функції. Комітет має право за своїм рішенням ініціювати проведення парламентських слухань у Верховній Раді України з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання [9]. Так, 27.11.2019 було проведено парламентські слухання «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років». Аналіз виступів свідчить про актуальність таких проблем, як імплементація міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, дотримання екологічних прав людини, захист та раціональне використання природних ресурсів, природоохоронний нагляд, державний моніторинг навколишнього природного середовища, поводження з відходами, охорона біологічного різноманіття, захист природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, адаптація до глобальної зміни клімату [10, с. 4]. Однак, попри пріоритетність

питання щодо реального забезпечення екологічних прав громадян, воно розглядалося побічно, а такі питання, як участь громадськості у прийнятті екологічних рішень та доступ її до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування, взагалі залишилися поза увагою учасників парламентських слухань.

Слід також акцентувати на такій функції Комітету, як взаємодія з громадськістю та зовнішніми суб'єктами. При цьому позитивною є участь у слуханнях представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, профільних міжнародних організацій, спеціалістів наукових установ. У цьому сенсі парламентські слухання можна розглядати як одну з форм взаємодії усіх суб'єктів щодо вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища.

Окрім того, відповідно до Графіку особистого прийому громадян голови комітетів Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, голова Комітету екологічної політики та природокористування проводять прийом громадян, під час яких останні можуть надати звернення з різних питань охорони навколишнього природного середовища та у такий спосіб реалізувати своє право на участь у прийнятті рішень з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування. Так, згідно з інформацією, розміщеною на сайті Комітету, такий прийом відбувся, зокрема, 14.02.2020 року. На ньому було порушено 48 питань, що стосувалися діяльності ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств та установ, комунального господарства, забезпечення дотримання законності та реалізації прав і свобод громадян у сфері екології [11].

Отже, слід зауважити, що завданням Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є законодавче забезпечення цього процесу на підставі його всебічного аналізу. Однак, як свідчить діяльність ВРУ, питання реалізації громадськістю своїх екологічних прав шляхом її участі в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища не набуло пріоритетності та потребує свого законодавчого закріплення. Результатом цієї діяльності, на наш погляд, повинно стати ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади належить до суб'єкта як забезпечення, так і реалізації громадянами України

права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII визначає повноваження цього органу у сфері охорони навколишнього природного середовища, які полягають у забезпеченні проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпеченні розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійсненні в межах своїх повноважень державного управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; прийнятті рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координації діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпеченні здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, прийнятті рішень з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха [12]. Окрім того, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII до компетенції КМУ належить здійснення реалізації визначеної Верховною Радою України екологічної політики; встановлення порядку утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затвердження переліку природоохоронних заходів; встановлення порядку розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організація екологічного виховання та екологічної освіти громадян; керівництві зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища тощо [2].

Як бачимо, законодавство, що регулює повноваження КМУ у сфері охорони навколишнього природного середовища, не визначає компетенцію цього органу щодо залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища або взаємодії з громадськістю під час ухвалення таких рішень.

Хоча КМУ регулює це питання шляхом розробки постанов Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996, «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» від 29.06.2011 № 771, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989. При цьому акцентуємо на необхідності законодавчого закріплення компетенції КМУ щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

На нашу думку, необхідно внести зміни до зазначених вище законів, доповнивши абзац шістнадцятий пункту 2 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII та пункт «в» частини першої статті 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII словом «громадськості», виклавши їх у такій редакції:

1) «координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, підприємств, установ та організацій, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм»; 2) «координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України, а також громадськості у питаннях охорони навколишнього природного середовища».

Висновки. Таким чином, аналіз діяльності ВРУ та КМУ як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища свідчить про необхідність покращення нормативно-правового забезпечення їх діяльності у досліджуваній сфері, зокрема шляхом налагодження взаємодії зазначених органів з громадськістю та ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Список використаних джерел:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
3. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 16. ст. 138.
4. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві екології та природних ресурсів України : Наказ Міністерство екології та природних ресурсів України від 06.07.2005 N 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0776-05#Text>.
5. Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільш шкідливими забруднювачами навколишнього природного середовища. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.11.2005 N 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1510-05#Text>
6. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF#Text>.
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. ст. 527.
8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. ст.147.
9. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. ст. 134.
10. Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років : Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 27 листопада 2019 року. К., 2019. 471 с.
11. 14.02.2020 р. Голова Комітету з питань екологічної політики та природокористування О. В. Бондаренко провів особистий прийом громадян. Офіційний сайт Комітету з питань екологічної політики та природокористування. URL: http://komekolog.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/work_komekol/osob_prijjom_golova_komekolog/75062.html.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. ст.222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.