

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ УЧАСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНО ЗНАЧУЩИХ РІШЕНЬ

Аналізуються адміністративно-правові форми участі громадськості у процесі прийняття екологічно значущих рішень, сучасний стан цього правового інституту. На основі законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки зроблено пропозиції стосовно його удосконалення та наближення до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративно-правові форми, громадськість, екологічна безпека, права громадськості, участь громадськості, форми участі.

Келемен М. И. Классификация административно-правовых форм участия публичной администрации и общественности в процессе принятия экологически значимых решений

Анализируются административно-правовые формы участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений и обращается внимание на сегодняшнее состояние этого правового института. На основе законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности сделаны предложения относительно его усовершенствования и приближения к европейским стандартам.

Ключевые слова: административно-правовые формы, общественность, экологическая безопасность, права общественности, участие общественности, формы участия.

Kelemen Mikhail. Classification of administrative-legal forms of participation of public administration and the public in the process of environmental decision-making

In the article the forms of participation of public are analysed administrativno-pravovym in the process of acceptance ecologically of meaningful decisions and attention on the today's state of this legal institute applies. On the basis of current legislation in the field of providing of ecological safety suggestions are done in relation to his improvement and approaching to the European standards.

Key words: *administratively-legal forms, public, ecological safety, rights for public, participation of public, forms of participation.*

Законодавче закріплення права громадськості на участь у здійсненні заходів, що направлені на забезпечення екологічної безпеки, покращення діяльності правоохоронних органів, надання якісних адміністративних послуг, підвищення рівня свідомості, зумовлене зацікавленістю громадян у безпосередній участі у вирішенні наявних проблем, в усуненні прогалин, які мають місце в законодавстві.

Дослідження сутності адміністративно-правових форм участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень, потребує подальшого розвитку через те, що вони є досить новою правовою формою громадського контролю, надання адміністративних послуг та певною мірою прикладом децентралізації влади. Теоретичну базу досліджень у сфері громадського контролю становлять праці таких науковців: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, М.В. Білоконя, В.М. Гаращука, С.Ф. Денесюк, О.Ф. Джафарової, А.Т. Комзюка, М.В. Краснової, Т.О. Коломоець, В.М. Комарницького, В.І Курило, В.І. Лозо, О.Н. Ярмаш та ін.

У нашій країні створено правову основу щодо здійснення публічною адміністрацією, правоохоронними органами, громадськими організаціями повноважень стосовно забезпечення екологічної безпеки. Така діяльність гарантована Конституцією України, Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища»,

«Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Земельним та Лісовим кодексами України і міжнародними нормативно-правовими актами. Значний масив нормативно-правових актів у регулюванні зазначеного інституту становлять локальні нормативно-правові акти, а саме рішення та розпорядження місцевих органів виконавчої влади. Однак і на сьогодні ще залишається багато відкритих питань. Це виявляється у протиріччях та недостатній розробленості правової бази у сфері екологічної безпеки, компетенційних протистояннях та в невизначеності органів при вирішенні того чи іншого питання, також залишається низка організаційних, фінансових, матеріальних, кадрових проблем, які у своїй сукупності заважають ефективному функціонуванню публічних інституцій. Щоб змінити таке становище у сфері забезпечення екологічної безпеки має бути створено належне адміністративно-правове регулювання, відпрацьований правовий механізм, удосконалено форми здійснення публічними інституціями та громадськістю покладених повноважень.

У науковій літературі відповідного спрямування під поняттям «адміністративно-правове регулювання» розуміють - цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави¹.

Поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» означає засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави².

Науковці Ю. П. Битяк і В. В. Зуй вважають, що поняття «форма адміністративного права» - це зовнішнє вираження однорідних за

своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети - публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадського суспільства та держави³. Термін «форма» більш загальний по відношенню до термін «метод». У нашому випадку форми це адміністративно-правові дії публічної адміністрації і громадськості здійснювані у відповідності з Конституцією та Законами України, компетенцією на забезпечення екологічної безпеки громадян.

Під методом розуміють систематизовану сукупність кроків, які потрібно здійснити для виконання певної задачі, досягнення мети. Відповідно до цього адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Методи виявляються у формах управління, через взаємодію і зв'язки суб'єктів і об'єктів управління. У методах управління відбивається воля держави і повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам, тому вони юридично оформлені закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та у зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління та держави в цілому.

Методів управління, через велику кількість суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, нараховується багато. Найхарактернішими для методів управління є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований

йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу і керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

У практичній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) з метою вироблення ефективного варіанта використовують певні прийоми та способи управлінської роботи. До прийняття управлінського рішення здебільшого застосовують моделювання, здійснюють розрахунки, прогнозують можливість досягнення відповідних результатів тощо, але визнавати їх методами управління немає підстав, бо вони не виражають безпосереднього управлінського впливу, не діють на об'єкт управління. Таким чином, дії що мають зовнішнє юридично-владне значення та вираження, слід відрізнити від методів організації роботи апарату управління й методів процедурного характеру.

Методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, у межах якої реалізується виконавча влада.

За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

В адміністративному праві загально визнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них - і функціям управління⁴.

Ураховуючи особливості розвитку українського суспільства головна відповідальність за виконання прийнятих рішень, у тому числі із питань екологічної безпеки покладається на виконавчі органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Такими є органи публічної адміністрації. Публічна адміністрація в умовах правової держави має подвійний статус: по-перше, вона вносить вагомий вклад у захист прав і свобод людини та громадянина; по-друге, відповідальність за порушення владними інституціями встановлених норм поведінки.

Класифікація адміністративно-правових форм публічної адміністрації та громадськості у процесі прийняття екологічних рішень має місце як на державному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування. У науковій літературі адміністративна класифікація юридичних фактів дає змогу здійснити їх поділ на види, підвиди та ін., що дозволяє глибше вивчити окремі юридичні факти, їх позитивні та негативні риси, виділити характерні особливості, встановити зв'язок загального й окремого, виявити між ними відмінності та подібності, поглибити процес пізнання, дозволяє системно підійти до явищ, що вивчаються⁵. На думку В. В. Гордєєва, критеріями класифікації повинна бути єдина підстава, вибір якої залежить від цілей і завдань класифікації. У науковій літературі наявна думка, що класифікації слід поділяти на природні та штучні (допоміжні)⁶. Природні являють собою розподіл предметів, явищ за класами на основі їх суттєвих ознак і загальних закономірностей. Штучні ж – не виділяють сутності об'єктів, не виявляють загальних зв'язків, вони використовуються в технічних цілях, полегшують систематизацію матеріалу або його швидке відшкодування у процесі практичної діяльності⁷. Т. М. Заворотченко визначила основні критерії класифікації гарантій прав і свобод людини та громадянина і наводить обґрунтовану характеристику системи гарантій, особливу увагу приділяючи аналізу нормативно-правових гарантій (норми-принципи, юридична відповідальність, обов'язки), що гарантують права і свободи людини та громадянина, а також організаційно-правові гарантії, які сприяють реалізації нормативно-правових гарантій, та їх класифікації⁸.

Варто зазначити, що переважна більшість нормативних правових актів екологічного законодавства в різних варіантах закріплює необхідність участі громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень, але конкретно не визначає форми такої участі. Як правило, правові норми в цьому випадку мають відсильний характер, що зумовлює необхідність закріплення їх переліку в нормативному правовому акті і в цілому регулює питання охорони навколишнього середовища.

Чинна редакція Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»⁹ не містить окремої статті, з переліком форм участі громадськості. Визнаючи кодекс нормативним правовим актом, що містить повне і системне регулювання певної галузі суспільних відносин, вважаємо необхідним розроблення Екологічного кодексу, що має визначати сутність і форми громадської участі у прийнятті екологічно важливих рішень.

У своїй роботі Г.В. Мороз пропонує виділяти такі форми участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля¹⁰: індивідуальні (участь у референдумі, оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів влади, їх посадових осіб, індивідуальні звернення до органів державної влади чи місцевого самоврядування тощо) і колективні (форми діяльності органу самоорганізації населення як самостійного елемента системи місцевого самоврядування в Україні та однієї із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення; способи впливу на екологічну політику громадських природоохоронних формувань - неформальних об'єднань або груп, які створені для вирішення спільної, що існує в даний момент проблеми та офіційно легалізованих громадських екологічних організацій).

До форм, які встановлені екологічним законодавством і введені в механізм охорони навколишнього середовища належать: а) громадські слухання, передбачені процедурою оцінки впливу на навколишнє середовище господарської та іншої діяльності; б) громадська екологічна експертиза; в) громадський екологічний контроль.

Форми участі у прийнятті екологічно важливих рішень: а) референдум та інші форми безпосередньої участі громадян у прийнятті екологічно важливих рішень; б) звернення до державних органів для прийняття екологічно значущих рішень; в) подання позову про призупинення чи припинення господарської та іншої діяльності, що здійснює шкідливий вплив на навколишнє середовище, або створює небезпеку заподіяння такого впливу в майбутньому; г) звернення до суду з метою оскарження екологічно значущих рішень, незважаючи на те, що передбачені екологічним законодав-

ством права, регулюються переважно іншим законодавством (конституційним, адміністративним, цивільним, цивільно-процесуальним) і набувають екологічного змісту питання, вирішувані за допомогою такого способу.

Проведене дослідження дозволило визначити, що є й інші надані конституційним і адміністративним законодавством можливості участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень. Участь громадськості в розробці проектів нормативних правових актів, застосування яких буде пов'язано зі здійсненням впливу на навколишнє середовище, може відбуватися за допомогою їх винесення на публічне (всенародне, громадське) обговорення, подання пропозицій, а також організації робочих груп, «круглих столів» спільно із зацікавленою громадськістю та представниками державних органів.

До варіантів участі зацікавленої громадськості в розробці державних прогнозів і програм соціально-економічного розвитку України, інших концепцій, планів, програм у частині раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, державних, обласних та інших комплексних схем раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища слід віднести подачу пропозицій до відповідних місцевих рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів.

Вважаємо, що зазначені вище можливості можуть бути використані у процесі прийняття екологічно значимих рішень, перелік їх не є вичерпним, однак, вони мають частковий характер, не вирізняються яскраво вираженою екологічною специфікою і, найчастіше, є складовими однієї з основних форм участі громадськості у процесі прийняття екологічно значущих рішень.

Проведений аналіз дозволив побудувати модель участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, основою якої є:

- 1) співпраця громадськості з органами державної влади та місцевим самоврядуванням - робота у складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; залучення пред-

ставників громадськості до державної екологічної експертизи; робота з депутатами; функціонування Громадської ради при облдержадміністрації; участь у підготовці парламентських слухань; внесення пропозицій до органів влади й управління з питань удосконалення природоохоронного законодавства;

2) загальні форми участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, до яких віднесено встановлені іншим (конституційним, адміністративним, цивільним) законодавством форми, які отримують екологічне значення в силу того питання, яке вирішується громадськістю за допомогою такого способу - доступ до правосуддя (подання позову щодо призупинення шкідливої господарської діяльності; звернення до суду з метою оскарження екологічно значущих рішень; позови про відшкодування заподіяної шкоди); проведення референдуму; звернення громадян; громадські слухання; збори громадськості за місцем проживання; лобіювання державних рішень;

3) екологічно-правові форми участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень (спеціальні), передбачені екологічним законодавством і адаптовані для прийняття рішень, що впливають на стан навколишнього середовища - громадська екологічна експертиза; громадський екологічний контроль; участь громадськості у проведенні екологічного аудиту; участь громадськості у екологічному ліцензуванні; участь громадськості у проведенні екологічного моніторингу; порушення питань з екологічної безпеки;

4) участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього середовища - доступ громадськості до екологічної інформації (отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації); розробка та впровадження екологічних проектів; освітньо-просвітницька робота в сфері екологічної освіти та виховання; сприяння дитячому та молодіжному руху; екопропаганда; виконання науково-дослідних розробок з питань охорони навколишнього середовища.

Проведений аналіз нормативних правових актів різних галузей законодавства виявив юридичну єдність правових норм, що скла-

дають становлять право громадськості на участь у прийнятті екологічно важливих рішень. Причому в науці загальної теорії права наголошується, що «доволі часто порівняно невеликі інститути поділяються на підінститути, які в ряді випадків практично не відрізняються від звичайних інститутів, якщо не брати до уваги тієї обставини, що вони самі є елементом більш складного інституту»¹¹.

Проблеми юридичного закріплення положення людини в екологічних правовідносинах пропонується вирішувати на основі розробленої М. М. Бринчуком концепції екологоправового статусу людини¹².

До фундаменту теоретичного обґрунтування даної правової конструкції покладені також дослідження в галузі екологічних прав громадян, де екологоправовий статус громадянина України розглядається як комплексний інститут екологічного права, який об'єднує: а) конституційне право людини на сприятливе навколишнє середовище; б) права та обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього середовища, сукупність яких створює юридичні можливості реалізації та захисту права на сприятливе навколишнє середовище як невід'ємного права людини; в) правомочності фізичних осіб щодо забезпечення їх економічних інтересів у сфері природокористування; г) гарантії дотримання названих прав.

Права громадян, громадських об'єднань, що здійснюють діяльність в галузі охорони навколишнього середовища, закріплені у статтях 9, 10, 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та в інших нормативних правових актах, можуть розглядатися як самостійні права, а в сукупності становити право громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значущих рішень.

Проведений аналіз розвитку еколого-правової думки та сучасного стану екологічного законодавства, дозволяє дійти висновку про формування підінституту «право громадськості на участь у прийнятті екологічно важливих рішень» у рамках екологоправового статусу громадянина України як комплексного інституту екологічного права.

Виявлена спільність правових норм спрямована на забезпечення цілісного, відносно закінченого регулювання участі громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень, до якої входять права громадян та громадських об'єднань брати участь у вирішенні питань, що впливають на стан навколишнього середовища, і кореспондуючі їм обов'язки органів державної влади і управління, державних організацій та інших юридичних осіб, принципи і форми здійснення такої участі.

Функціональна цілісність даних норм та їх спрямованість на захист і забезпечення права людини на сприятливе навколишнє середовище через безпосередню участь громадян у вирішенні екологічних питань свідчить про формування права на участь громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень як самостійної правомочності в рамках екологоправового статусу громадянина України і одного з напрямів охорони навколишнього природного середовища.

1. *Административное право зарубежных стран* : учеб. пособ. – М. : Спарк, 1996. – С. 57. 2. Там само. 3. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х., 1996. – С. 77. 4. *Битяк Ю.П.* Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю.П. – К.: Вид-во «Юрінком Інтер», 2005. – С. 123. 5. *Адміністративне право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – С. 100. 6. *Гордєєв В. В.* Критерії класифікації юридичних фактів / В. В. Гордєєв // *Право України*. – 2012. – № 3-4. – С. 396. 7. *Адміністративне право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – С. 174. 8. *Заворотченко Т. М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. М. Заворотченко. – К., 2002. – С. 11. 9. *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України // *ВВР України*. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

10. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / Г.В. Мороз ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – С. 7. 11. Система советского законодательства / И.С. Самощенко [и др.] ; отв. ред. И.С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 66. 12. Бринчук М.М. Экологическое право: право окружающей среды : учеб. для вузов / Бринчук М.М. – М. : Юристь, 1998. – С. 68.

Kelemen Mikhail. Classification of administrative-legal forms of participation of public administration and the public in the process of environmental decision-making

The development of the democratic basis of ukrainian statehood objectively requires such public authorities, including environmental authorities, which would, on the one hand, consistent with national circumstances and traditions, and with another – the modern world standards; was aimed at ensuring the rights and freedoms of man and satisfy his needs; improving the quality of services provided to the population; the growth of his wealth, enhance living standards.

Legislative consolidation of the rights of the public to participate in the implementation of measures aimed at ensuring environmental safety, improved law enforcement activities, the provision of quality administrative services, raising the level of consciousness, propelled by the interest of citizens in direct participation in solving of the existing problems, to eliminate gaps that occur in the legislation.

The study of the essence of administrative-legal forms of public participation in the process of environmental decision-making requires further development due to the fact that they are fairly new legal form of public monitoring, administrative services, and to some extent an example of decentralization of power. Theoretical basis of research in the field of public control are the works of such scientists: O. F. Andrew, A. M. Bandurka, N. In. Bilokonya, V. M. Harasuku, S. F. Denesyuk, A. F. Gafarova, A. T., Kazuka, M. V. Krasnova, T. A. Kolomoets, V. M. Komarnicki, V. Kurilo, V. I., Lozo, A. N. Yarmash.

The purpose of this exploration is to ascertain the legal nature of public participation in making environmentally significant decisions, to carry out the classification of administrative-legal forms and to define ways to improve public participation in making environmentally significant decisions.

The study notes that with the forms established by the environmental legislation and introduced in the mechanism of environmental protection are: a) public hearing under the procedure of evaluation of environmental impact of economic and other activities; b) public environmental review; c) public environmental control.

Forms of participation in environmental decision-making: a) the referendum and other forms of direct citizen participation in making ecologically important decisions; b) appeal to state bodies for environmental decision-making; c) filing a claim for suspension or termination of economic and other activity which has a harmful effect on the environment, or creates a risk of causing such impact in the future; d) appeal to court to challenge environmentally significant decisions, despite the fact that the stipulated environmental law, primarily governed by other legislation (constitutional, administrative, civil law and civil procedure) and acquire the environmental content of the issues that are fixed by this method.

The conducted research allowed to determine that there are other for the constitutional and administrative legislation of public participation in making environmentally significant decisions. Public participation in development of drafts of normative legal acts, the use of which is associated with the implementation of environmental impact may occur by means of their issuance for public (national, public) discussion, submission of proposals, as well as organizing working groups, "round tables" together with the interested community and government representatives.

Key words: administratively-legal forms, public, ecological safety, rights for public, participation of public, forms of participation.