

ГРОМАДСЬКІ ОБГОВОРЕННЯ В ГАЛУЗІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

PUBLIC DISCUSSIONS AMIDST ENVIRONMENTAL LAW

Назимко Є.С., д.ю.н., професор,
перший проректор
Донецький державний
університет внутрішніх справ

Клемпарський М.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права та права соціального забезпечення факультету № 4
Донецький державний
університет внутрішніх справ

Буга Г.С., д.ю.н., доцент,
начальник відділу організації наукової роботи
Донецький державний
університет внутрішніх справ

Метою цієї статті є дослідження стану впровадження правового інституту громадських обговорень у галузі екологічного права, розроблення перспективних напрямків вдосконалення цього інституту у відповідній галузі.

Взаємозв'язок людини та природи є безсумнівним. Природа впливає на людину, але людина теж впливає на природу. Останнім часом, як можливості впливу людини на навколишнє середовище збільшилися, так і чисельна кількість реальних фактів впливу людини на природу. Нажаль, не завжди людина покращувала стан навколишнього середовища. Наслідки впливу людської діяльності на навколишнє середовище легко недооцінити. Кожна антропогенна екологічна катастрофа є прикладом недооцінки ризиків діяльності людини в контексті її впливу на довкілля. Наслідки впливу людини на довкілля, інколи, вимірюються десятками тисяч років. Важливо вибудувати таку систему соціальних регуляторів, які будуть враховувати вплив на довкілля, прогнозувати його, та, по можливості, запобігати негативному впливу людини на довкілля.

Аналіз сучасної правової бази України, та оцінка тенденцій дозволяє констатувати прогрес у галузі впровадження громадських обговорень в процесі прийняття органами та посадовими особами публічної влади рішень. Закріплення обов'язковості проведення громадських обговорень в окремих правових інститутах галузі екологічного права. Встановлення негативної відповідальності за порушення правил проведення громадських обговорень в галузі екологічного права. Тим не менш в частині консультативно-дорадчої демократії, що представлена громадськими обговореннями, ще є великий потенціал для впровадження його у галузі екологічного права. Цей потенціал може бути реалізований шляхом надання правового статусу обов'язковості проведення громадських обговорень не тільки під час оцінки впливу на довкілля, а під час формування державної політики в галузі екологічного права, в галузі розвитку промисловості, сільського господарства, та у сферах суспільного життя дотичних до екологічного права, як в процесі прийняття індивідуальних актів застосування права, так і нормотворчої діяльності.

Ключові слова: громадськість, громадські обговорення, консультативно-дорадча демократія, органи публічної влади, посадові особи публічної влад, екологічна політика, оцінка впливу на довкілля, навколишнє природне середовище, екологічне право.

The purpose of this article is to study the state of implementation of the legal institution of public discussions in the field of environmental law, to develop promising directions for the implementation of this institution in the relevant field.

The relationship between man and nature is unquestionable. Nature affects man, but man also affects nature. Recently, as the opportunities for human influence on the environment have increased, so there is a large number of real facts of human influence on nature. Unfortunately, man has not always improved the state of the environment. The consequences of human activity on the environment are easy to underestimate. Every anthropogenic environmental disaster is an example of underestimating the risks of human activity in the context of its impact on the environment. The consequences of human impact on the environment are sometimes measured in tens of thousands of years. It is important to build such a system of social regulators that will take into account the impact on the environment, predict it, and, if possible, prevent the negative impact of man on the environment.

The analysis of the modern legal framework of Ukraine and the assessment of trends allows us to ascertain the progress in the field of implementation of public discussions in the process of decision-making by public authorities and officials. Consolidation of the obligation to conduct public discussions in certain legal institutes in the field of environmental law. Establishment of negative liability for violation of the rules of conducting public discussions in the field of environmental law. Nevertheless, in the part of consultative democracy represented by public discussions, there is still a great potential for its implementation in the field of environmental law. This potential can be realized by providing the legal status of the obligation to conduct public discussions not only during environmental impact assessment, but also during the formation of state policy in the field of environmental law, in the field of industrial development, agriculture, and in the spheres of public life related to environmental law, both in the process of adopting individual acts of application of the law, and in rule-making activities.

Key words: public, public discussions, consultative democracy, public authorities, public authorities, environmental policy, environmental impact assessment, natural environment, environmental law.

Постановка проблеми. Здатність людини змінювати стан навколишнього природного середовища в сучасних реаліях є беззаперечним фактом. Питання якісного врегулювання відносин в сфері захисту та підтримки стану навколишнього середовища в прийнятному для якісного життя стані є важливою складовою політики сучасних країн. Політика переважної більшості країн формується з урахуванням екологічної складової. Розповсюджена ситуація недооцінки значення екологічної складової різноманітних антропогенних процесів. Наслідком такої недооцінки часто стають екологічні катастрофи. Впрова-

дження сучасних механізмів управління державою дозволить запобігти, якісно оцінити, спрогнозувати відносини, що впливають, або можуть вплинути на екологію, з урахуванням думки громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зв'язку та взаємного впливу людини та природного середовища, а також правового врегулювання цих процесів були досліджені в працях наступних вчених: Мінакова К.О., Петров С.О., Радогуз С.А., Сокол Є.І., Томашевський Р.С., Лазуренко О.П., Сінчеськул О.Л., Лаврова І.О., Шестопалов О.В., Ільїнська О.І., Зайцев Р.В., Опришко В. Ф.,

Жадан Є. В. та інші. Однак ученими досить мало уваги приділяється участі громадськості у формі громадських обговорень в процесі, як формування державної політики у сфері екології, так і прийняття окремих індивідуальних правозастосовних рішень органами та посадовими особами публічної влади, через що це питання потребує додаткового дослідження.

Формування цілей. Метою цієї статті є дослідження стану впровадження правового інституту громадських обговорень у галузі екологічного права, розроблення перспективних напрямків вдосконалення цього інституту у відповідній галузі.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом в світі питання врегулювання процесів впливу на довкілля діяльності людини стає все більш актуальним. Те що людина та природа взаємопов'язані є беззаперечним фактом. Цю взаємодію можна розглядати і з боку діяльності людини, і з боку впливу природних умов, і з боку взаємних причинно-наслідкових зв'язків діяльності людини та природних умов. Те що природа впливає на людину є безсумнівним фактом, є багато подій, які мали вплив на окрему людину, групу людей, або людство в цілому: шторми, урагани, цунамі, метеорити, зміна рівня океану, льодовикові періоди, землетруси, виверження вулканів, блискавки, павини. І до певного етапу розвитку людства ця концепція була здатною пояснювати навколишній світ.

Тобто панівною була думка, що природа впливає на людину, а людина здатна тільки пристосовуватись до зовнішніх умов, але не змінювати їх. Людство намагалося пояснити та спрогнозувати ті природні явища, що становили небезпеку, в першу чергу в сфері наукової та релігійної діяльності. Відповідно із часом з'явилися: наука про кліматичні природні умови – кліматологія; про природні води – гідрологія; про розповсюдження хвиль у земній корі – сейсмологія; про будову, процеси виникнення, існування вулканів – вулканологія; про рух метеоритних тіл у атмосфері землі – метеоритика.

Найбільша в світі гідроелектростанція «Три ущелини», крім того що забезпечує електроенергією Китайську Народну Республіку – вміщує в новоствореному водосховищі біля 39 мільярдів тон води, піднятих на висоту 175 метрів, що призводить до зменшення моменту інерції землі та до сповільнення швидкості обертання землі на 0,06 мікросекунди, і як наслідок збільшення часу в одній добі на відповідну величину [1].

Тобто можна встановити причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю людини та кількістю часу в межах однієї доби на землі. Відповідно ті природні умови які існують сформовані не тільки зовнішніми факторами, а і в результаті діяльності людини.

Природне середовище впливає на людство. Людство впливає на природне середовище. Стан природного середовища є результатом впливу як зовнішніх, таких що не залежать від людини умов, так і внутрішніх, тих що створені в результаті діяльності людини умов. Здатність людини змінювати навколишнє середовище є результатом розвитку науки і людства в цілому. З часом збільшились як і можливість по оцінці впливу діяльності людини на довкілля, так і збільшилась, чи взагалі з'явилась, сама можливість впливу.

Наприклад у 1942 році людство, в частині що була представлена науковцями, що діяли на території Сполучених Штатів Америки, створило перший в світі штучний ядерний реактор Чиказька дровитня (англ. Chicago Pile-1, CP-1) зробивши можливим штучну, самопідтримувану реакцію поділу ядра атома. Відбувся початок «ядерної» ери людства [2, с. 23].

Із зростанням можливостей людства впливати на навколишнє природне середовище питання, врегулювання цих процесів стає все більш важливим. Наслідки впливу людини на природу легко недооцінити. Нажаль, є багато

прикладів, коли значення питань екологічних наслідків ставали важливими лише тоді, коли ці наслідки ставали реальними, а не потенційними, а масштаби цих наслідків вражали настільки, що їх неможливо було не брати до уваги.

Аварія на Чорнобильській атомній електростанції – катастрофа планетарного масштабу. Наслідки цієї аварії торкнулися територій не менше 20 держав. Тільки в Україні, росії, білорусі, які постраждали більш за все, забруднення цезієм 137 із щільністю випадання 1 Кі/км² у сукупності зазнала 131 тисяча км² з населенням близько 4 млн чоловік, у тому числі близько 1 млн дітей [3, с. 4]. Ця аварія є прикладом, коли нові можливості людства суттєво погіршили природні умови. Існує чіткий причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю людства та наслідками зміни природного середовища.

Найбільш розповсюдженою формою організації людства на сучасному етапі є держави. Відмінною ознакою держав від інших форм організації суспільства є наявність незалежної від інших держав влади, забезпеченої в тому числі державним примусом. В сучасному світі залишилось не так багато територій, в межах яких людина не буде зазнавати впливу влади окремих держав на свою поведінку. Відповідно важлива позиція держав в питаннях підтримання зовнішнього середовища в прийнятному для життя стані. Важлива консолідація переважної більшості держав в цих питаннях.

Із збільшенням частини держав, що організують свою владу в демократичний спосіб питання екології стали більш важливими. Питання стану природного середовища турбує в першу чергу, і безпосередньо, людей які мешкають в цьому середовищі. Людство існувало до того як були створені перші держави, і, можливо, будуть існувати після того як держави перестануть існування, або призупинити його. В будь-якому випадку без населення, як частини людства, держава існувати не буде.

Відношення держав до підтримання необхідного для якісного життя людини стану екологічної безпеки є різним. Нажаль не всі держави сприймають важливість екологічної складової національної безпеки. Навіть, наявність у деяких держав зброї масового ураження: ядерної зброї, бактеріологічної зброї, хімічної зброї, біологічної зброї, що об'єднує одна спільна ознака – не вибірковість відносно жертв застосування цієї зброї, дозволяє зробити висновок, що частина держав допускають можливість умисного та цілеспрямованого погіршення екологічної обстановки з метою захисту інтересів держави.

Демократичність влади забезпечується в різні способи. Головні із них це вибори органів та посадових осіб публічної влади, та референдуми. Ці способи не позбавлені недоліків. В першу чергу, інколи, надмірну бюрократизацію цих процесів, бюрократизацію в негативному значенні цього слова. Сучасна демократія забезпечується не тільки виборами та референдумами, а іншими методами впливу народу на владу в державі, в першу чергу це група консультативно дорадчих методів впливу народу на владу.

Консультативно-дорадча демократія представлена такими механізмами як: електронні петиції, громадські обговорення, громадська експертиза, громадські слухання, збори громадян, та інші. Всі ці механізми впливу народу на владу об'єднує такі ознаки: ініціативність (можливість залученні кожного, хто бажає бути залученим, можливість висловити свою думку кожним, хто бажає її висловити), обов'язкове документування цих процесів (у протоколах, відеозаписах, та на інших носіях із подальшим зберіганням, та можливістю доступу громадськості до цих матеріалів), необов'язковість врахування думки громадськості під час ухвалення рішення органом, або посадовою особою публічної влади (тим не менш, навіть, неврахована думка громадськості виконує функції політичної відповідальності представників публічної влади, роблячи немож-

ливим в майбутньому займати позицію, що вони не були обізнані про позицію громадськості з цього питання).

Участь громадськості у здійсненні обговорення проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються екологічних питань, 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 громадських обговорень та громадських 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 [4 с. 51].

Заслугує на увагу позиція Кабінету Міністрів України висвітлена у постанові від 29 червня 2011 р. «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» яка врегулює порядок проведення громадських обговорень в галузі екологічного права, що правда, він носить рекомендаційний характер, щодо необхідності проведення громадських обговорень [5]. Важливо зазначити, що коли рекомендація Кабінету Міністрів України була дотримана, і громадські обговорення були проведені – результати громадських обговорень не є обов'язкові до виконання органами публічної влади,

через саму природу громадських обговорень, як форми консультативно-дорадчої демократії.

Правовий аналіз Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» дозволяє зробити висновки, що законодавець встановив обов'язковість проведення громадських обговорень в процесі оцінки впливу на довкілля [6]. Ця обов'язковість забезпечена, серед іншого, можливістю застосування державного примусу. Зокрема статтею 91⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог щодо здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів [7].

Висновки. Можна констатувати прогрес у галузі впровадження громадських обговорень в процесі прийняття органами та посадовими особами публічної влади рішень. Закріплення обов'язковості проведення громадських обговорень в окремих правових інститутах галузі екологічного права. Встановлення негативної відповідальності за порушення правил проведення громадських обговорень в галузі екологічного права. Тим не менш в частині консультативно-дорадчої демократії, що представлена громадськими обговореннями, ще є великий потенціал для впровадження його у галузі екологічного права. Цей потенціал може бути реалізований шляхом надання правового статусу обов'язковості проведення громадських обговорень не тільки під час оцінки впливу на довкілля, а під час формування державної політики в галузі екологічного права, в галузі розвитку промисловості, сільського господарства, та у сферах суспільного життя дотичних до екологічного права, як в процесі прийняття індивідуальних актів застосування права, так і нормотворчої діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційна сторінка Національного управління з аеронавтики і дослідження космічного простору Сполучених Штатів Америки. URL: <https://www.jpl.nasa.gov/news/nasa-details-earthquake-effects-on-the-earth>.
2. «Слідами CHORNOBYL»: навч. посіб. до циклу уроків освітнього проєкту «Слідами Chornobyl» / Мінакова К.О., Петров С.О., Радюгуз С.А., Сокол Є.І., Томашевський Р.С., Лазуренко О.П., Сінчешкул О.Л., Лаврова І.О., Шестопапов О.В., Ільїнська О.І., Зайцев Р.В. Харків: НТУ «ХПІ», 2019. 112 с.
3. Опришко В. Ф. Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; відп. ред. В. Ф. Опришко. Київ : КНЕУ, 2010. № 10. С. 3–17.
4. Жадан Є. В. Форми участі та залученості громадськості у здійсненні регіональних екологічних програм: правове регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 4 (51), 2023. с. 50–54.
5. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 29.06.2011 № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/771-2011-%D0%BF>.
6. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2059-19>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24) : Кодекс України; Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.