

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

DOI: 10.18372/2307-9061.69.18317
УДК 342.571:[342.72/.73:349.6](045)

П. І. Крайній,
кандидат юридичних наук
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1263-9392>

І. Ж. Торончук,
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3887-4750>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
вул. Коцюбинського, 2, 58012, Чернівці, Україна
E-mail: p.krayniy@chnu.edu.ua

Мета: огляд вітчизняної нормативно-правової бази, якою забезпечується здійснення громадського контролю за реалізацією екологічних прав громадян в умовах дії воєнного стану в Україні. **Методологічна основа** дослідження сформована із врахуванням проблематики наукового дослідження, у якій автори визначають окремі адміністративно-правові форми участі громадськості, завдяки яким здійснюється громадський контроль за діяльністю органів публічної влади, що забезпечують реалізацію екологічних прав. **Результати:** встановлено, що в Україні існують різноманітні форми громадського контролю, які дозволяють відповідним інституціям громадянського суспільства брати участь під час реалізації державної політики, що спрямовані на захист екологічних прав в Україні в умовах воєнного стану. Визначені ті форми контролю, які потребують подальшого розвитку та вдосконалення. **Обговорення:** існуючі адміністративно-правові форми здійснення громадського контролю щодо реалізації екологічних прав громадян визначені на законодавчому рівні, проте, триваюча в країні війна та запроваджений правовий режим воєнного стану, прийняття нових нормативно-правових актів зумовлюють їх перегляд.

Ключові слова: екологічні права; громадський контроль; консультативно-дорадчі органи; громадські обговорення; громадські слухання; громадська експертиза.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасна правова держава на сьогоднішній день в повній мірі бере на себе відповідальність щодо створення ефективних механізмів захисту прав і свобод людини. Юридична наука приділяє значну увагу питанням дослідження вказаного феномену. Однак, ефективність реалізації того чи іншого права залежить від ступеня його правового захисту, що передбачає визнання такого права на конституційному рівні. Якщо дана вимога дотримується, наступним важливим кро-

ком є визначення чітких способів їх реалізації, передбачення конкретних форм захисту. Екологічні права безпідставно відносяться до фундаментальних природних прав, нормативне врегулювання яких в Україні здійснюється на основі положень Основного Закону [1]. Статтею 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено їх перелік та відповідні гарантії реалізації. Законодавець вказує, що перелік таких прав не обмежується лише вказаним вище законом [2].

Поряд із цим створено систему органів публічної влади, за допомогою яких здійснюється реалізація та захист екологічних прав, надається можливість залучення громадськості під час здійснення такими органами відповідних повноважень. Необхідно враховувати існуючі на сьогоднішній день наступні форми здійснення громадського контролю щодо реалізації екологічних прав: звернення громадян; збори громадян за місцем проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза; громадські обговорення; участь у роботі консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади тощо. Вказані форми громадського контролю відображають сучасну систему участі громадськості під час здійснення відповідними органами публічної влади адміністративних повноважень в частині реалізації та захисту екологічних прав громадян та потребують дослідження адміністративно-правових основ їх забезпечення.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Громадський контроль щодо виконання державою в особі відповідних органів публічної влади зобов'язань щодо забезпечення відповідного рівня екологічних прав в Україні системно не досліджувався. Якщо й робились такі спроби, то вони стосувались переважно аналізу способів їх реалізації в межах екологічного чи конституційного права. Певні спроби вивчення громадського контролю здійснені в межах науки адміністративного права. Відповідні програмні документи, якими визначаються особливості реалізації, забезпечення та охорони таких прав, містять ряд положень, що передбачають можливість інституцій громадянського суспільства впливати на прийняття конкретних рішень уповноваженими на те органами влади. Однак, з огляду на триваючу війну та шкоду навколишньому природному середовищу, що її завдають окупаційні війська країни-агресора, в майбутньому виникне ряд серйозних завдань, які полягатимуть у першу чергу в забезпеченні екологічних прав із врахуванням наслідків війни.

Наукові дослідження з даної проблематики можна поділити на кілька напрямів. Так, екологічні права як окремий правовий інститут залишаються предметом досліджень представників вітчизняних шкіл екологічного права, зокрема:

В. Андрейцева, Г. Балюк, Н. Малишевої, Ю. Шемшученка, М. Шульги, Т. Харитонові та інших. Особливості реалізації екологічних прав в умовах воєнного стану досліджувались У. Антоноком, С. Грицаком, Р. Кірим, О. Суріловою та іншими. Поряд із цим, адміністративно-правові аспекти здійснення громадського контролю в Україні знаходили відображення в наукових роботах наступних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Вінницького, М. Віхляєва, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Ковбаса, Р. Мельника, П. Крайнього та інших.

Метою статті є проведення аналізу нормативно-правових актів, якими забезпечується можливість здійснення громадського контролю, особливостей його адміністративно-правового регулювання, його оцінка як окремого правового явища в українському суспільстві та формулювання відповідних пропозицій щодо вдосконалення його реалізації в сучасних умовах та з урахуванням повоєнного відновлення України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Посилення участі інституцій громадянського суспільства в нашій країні впродовж останніх років відбувається під впливом кількох факторів. По-перше, визначення пріоритетності євроінтеграційного поступу України, і, як наслідок, виконання цілої низки завдань, які пов'язані із розширенням можливостей участі громадськості у здійсненні публічного адміністрування [3, с. 7-8]. По-друге, забезпечення відповідного рівня правового регулювання, яке визначає окремі форми здійснення такого контролю. По-третє, зміни, які відбулися в українському суспільстві, яке воліє не мовчати про порушення відповідними органами публічної влади норм чинного законодавства та намагається наголосувати на необхідності їх припинення. По-четверте, триваюча в Україні війна різко змістила акценти у необхідності залучення громадськості до обговорення вкрай важливих питань із забезпечення гуманітарних, соціальних, економічних та інших сфер життя країни. Простежується тенденція до збільшення участі громадянського суспільства у вирішенні питань як загальнодержавного, так і місцевого (локального) значення. По-п'яте, питання забезпечення екологічних прав є надзвичайно важливою умовою

забезпечення сталого розвитку нашої держави, адже завдані рф збитки, лік яких йде вже на трильйони гривень, становлять реальну проблему для майбутніх поколінь українців як у теперішньому, так і в майбутньому.

Суспільство та окремі його інституції є головним каталізатором розширення можливостей в частині створення державою ефективних правових механізмів громадської участі. З огляду на це, категорія «громадський контроль» узагальнює такий механізм та дозволяє визначити окремі правові форми його реалізації. На сьогоднішній день наука адміністративного права не дозволяє зробити висновок щодо цілісного та однозначного розуміння поняття «громадський контроль». Разом із цим, в Україні забезпечується реалізація окремих його форм, що гарантується відповідними нормативно-правовими актами.

На думку Ю. Пустовіта доцільним є виокремлення двох ключових елементів, на які спрямовує свою дію громадський контроль. Ними є об'єкт та суб'єкт. Під об'єктом пропонується розуміти діяльність органів публічної влади, посадових осіб, які здійснюють свою діяльність у межах, визначених Конституцією України та Законами в частині прийняття нормативно-правових актів. Щодо визначення суб'єктів автор чіткого визначення не пропонує. Натомість, ним наводяться різні погляди щодо того, хто може виступати у ролі суб'єкта: від здійснення парламентського контролю і контролю політичних партій до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні, які пропонується визначати узагальненим поняттям «громадянське суспільство» [4, с. 337].

Такий підхід щодо визначення двох важливих елементів, завдяки яким може реалізуватись громадський контроль, є прийнятним. В контексті визначення кола учасників такого контролю ми підтримуємо думку щодо використання поняття «громадянське суспільство». Це пояснюється в першу чергу тим, що екологічні права є невід'ємними та непорушуваними. Останні дві обставини, крім держави, можуть бути забезпечені лише із залученням відповідних інституцій громадянського суспільства.

Держава може лише взяти до уваги відповідні пропозиції та здійснити нормативне закріплення відповідних форм громадського контролю. Такий процес залежатиме від конкретних обставин та умов, які впливають на зв'язки між суспільством та державою.

До прикладу, якщо людина, яка є громадянином України, виявить намір отримати певну інформацію щодо діяльності відповідного органу влади щодо реалізації екологічної політики, буде реалізовано право на доступ до екологічної інформації. Її одержання може відбуватись як шляхом подання відповідного запиту особою від свого імені, так і від імені громадського об'єднання, що передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації». В даній ситуації така особа реалізує своє право на доступ до публічної інформації, під яким розуміється «забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації» [5]. Це є лише однією із форм здійснення громадського контролю. Тобто запитувач отримує актуальні відомості, які містяться як в окремій статистичній інформації, яка наявна у відповідного органу публічної влади. Це лише одна із правових форм здійснення громадського контролю. В даній ситуації це відбувається одноособово.

На сьогоднішній день, вітчизняне законодавство передбачає наступні правові форми здійснення громадського контролю: звернення особи до органів публічної влади, громадська експертиза, громадські слухання, діяльність консультативно-дорадчих органів (наприклад, громадських рад). Нормативне врегулювання такого широкого спектру форм громадського контролю надає змогу брати участь громадськості та її інституціям у здійсненні публічного адміністрування в Україні. З іншої сторони, такі правові форми контролю підвищують рівень захисту прав особи, особливо, коли відбувається їх реалізація. Не є винятком у цьому аспекті екологічні права громадян. А з огляду на триваючу війну запит громадськості щодо захисту прав на доступ до інформації, забезпечення права на безпечне життя та здоров'я довкілля, здійснення екологічного контролю буде лише збільшувати

тись. Якщо навести дані, які стосуються збитків внаслідок дій збройних сил російської федерації, то вони видаються катастрофічними для української екосистеми.

Проведеним аналізом представниками KSE Institute (підрозділ з аналітики Київської школи економіки) в рамках проекту «Росія заплатить» встановлено, що в результаті бойових дій (інформація станом на травень 2023 року) сума загальних збитків, завданих навколишньому природному середовищу, вже сягає \$4,2 млрд (\$1,8 млрд шкода від лісових пожеж, \$1,6 млрд – від трав'яних пожеж та \$752 млн – від горіння нафти та нафтопродуктів) [6].

З огляду на триваючу війну можемо припустити, що сума завданих збитків не є остаточною. Шкода, яку буде завдано як особам, які проживають на територіях, де ведуться бойові дії, які стануть деокупованими, потребуватимуть відповідного рівня захисту. Органи публічної влади, не дивлячись на визначені законодавством повноваження у сфері захисту екологічних прав осіб, потребуватимуть допомоги безпосередньо громадянського суспільства. Вона може бути надана шляхом вдосконалення існуючих адміністративно-правових механізмів забезпечення участі громадськості, інституцій громадянського суспільства.

Крім цього, якщо вести мову про попередній досвід залучення інституцій громадянського суспільства, можемо вказати на створену та діючу систему громадських рад, які утворені та діють при органах виконавчої влади. Правовою основою їх діяльності є діюча постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7]. Нею визначено їх адміністративно-правовий статус, визначено права та обов'язки, порядок створення та припинення діяльності. При Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України діє відповідна громадська рада. Її структура сформована за відповідними напрямками діяльності міністерства та включає в себе наступні комітети: природно-заповідного фонду, екомережі і збереження біорізноманіття; лісової політики та сталого управління лісами промислової екології та надрокористування; екологічної безпеки та управлін-

ня відходами; зміни клімату та захисту озонового шару; екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля; контролю дотримання природоохоронного законодавства [8]. Вказані напрямки відображають спрямованість діяльності такого органу на забезпечення громадського контролю через формування відповідної громадської ради та допомагають реалізовувати державну політику у сфері додержання екологічних прав особи.

Висновки. На нашу думку, необхідно створити умови діяльності таких консультативно-дорадчих органів, оскільки їх адміністративно-правовий статус дозволяє їм здійснювати й інші форми громадського контролю: проведення громадських слухань, здійснення громадських експертиз, формування пропозицій органам публічної влади щодо вдосконалення законодавства, яким забезпечуються адміністративно-правові механізми реалізації екологічних прав у сучасних умовах. Крім іншого, варто розглянути можливість щодо правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів шляхом прийняття окремого Закону України «Про консультативно-дорадчі органи», у якому передбачити можливість їх створення не тільки при органах виконавчої влади, але й при органах місцевого самоврядування, що дозволить здійснювати громадський контроль на місцевому рівні.

Література

1. Конституція України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 чер. 1991 р. № 1264-XII: станом на 9 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
3. Drăghici V., Jurj R. Drept penal al mediului (Curs universitar). Editura Universul Juridic. Bucurestu. 701 p.
4. Пустовіт Ю.Ю. Правові засади громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 336–339. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/74> (дата звернення: 27.09.2023).

5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI: станом на 31 бер. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 27.09.2023).

6. Корогодський Ю. Екологічні збитки України від агресії РФ становлять 3 трлн грн. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/society/2023/03/05/547928_ekologichni_zbitki_ukraini_vid.html (дата звернення: 28.09.2023).

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 лист. 2010 р. № 996: станом на 27 чер. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p#Text> (дата звернення: 28.09.2023).

8. Комітети громадської ради – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – офіційний сайт*. URL: <https://mepr.gov.ua/gromadyanam/gromadska-rada/komitety-gromadskoyi-rady/> (дата звернення: 28.09.2023).

References

1. Konstytutsiya Ukrainy vid 28 cher. 1996 r. № 254k/96-VR: stanom na 1 sich. 2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (data zvernennya: 20.09.2023).

2. Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha: Zakon Ukrainy vid 25 cher. 1991 r. № 1264-XII: stanom na 9 lyp. 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (data zvernennya: 20.09.2023).

3. Drăghici V., Jurj R. Drept penal al mediului (Curs universitar). Editura Universul Juridic. Bucuresti. 701 p.

4. Pustovit Yu.Yu. Pravovi zasady hromadskoho kontrolyu. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal*. 2022. № 8. S. 336–339. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/74> (data zvernennya: 27.09.2023).

5. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi: Zakon Ukrainy vid 13 sich. 2011 r. № 2939-VI: stanom na 31 ber. 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (data zvernennya: 27.09.2023).

6. Korohodskyy Yu. Ekolohichni zbytky Ukrainy vid ahresiyi RF stanovlyat 3 trln hrn. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/society/2023/03/05/547928_ekologichni_zbitki_ukraini_vid.html (data zvernennya: 28.09.2023).

7. Pro zabezpechennya uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03 lyst. 2010 r. № 996: stanom na 27 cherv. 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p#Text> (data zvernennya: 28.09.2023).

8. Komitety hromadskoyi rady – Ministerstvo zakhystu dovkillya ta pryrodnykh resursiv Ukrainy. *Ministerstvo zakhystu dovkillya ta pryrodnykh resursiv Ukrainy – ofitsiyyny sayt*. URL: <https://mepr.gov.ua/gromadyanam/gromadska-rada/komitety-gromadskoyi-rady/> (data zvernennya: 28.09.2023).

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC CONTROL
OVER THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS
IN PRESENT-DAY UKRAINE**

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
Kotsiubynsky Street, 2, 58012, Chernivtsi, Ukraine
E-mail: p.krayniy@chnu.edu.ua

The purpose: to survey the Ukrainian normative-legal base that ensures the administration of public control over the implementation of citizens' environmental rights under martial law in Ukraine. **The methodological** basis of the study has been developed with due regard to the issues of the scientific research, whereby the authors reveal certain administrative and legal forms of public participation in public control over the activities of public authorities, which guarantee the implementation of environmental rights. **Results:** it has been ascertained that in Ukraine, there are various forms of public control that allow the institutions of civil society to participate in the implementation of state policy aimed at protecting environmental rights in Ukraine under martial law. The article identifies those forms of control that require further development and improvement. **Discussion:** the already existing administrative and legal forms of public control over the implementation of citizens' environmental rights have been determined at the legislative level. However, the ongoing war, the legal regime of martial law, and the adoption of new regulations require their revision. The article also considers the activities of advisory bodies under the Ministry of Ecology. The current public council operates within the respective Regulation. It has been outlined that such councils can become a rather effective administrative and legal form of public control. Their administrative and legal status makes it possible to expand their powers in order to use other forms of public control: public discussions, public hearings, and public expertise. The authors propose to take into consideration the possibility of adopting a separate Law of Ukraine "On Consultative and Advisory Bodies" to provide for the possibility of establishing the respective public councils not only within executive authorities but also within the bodies local self-government.

Key words: environmental rights; public control; consultative and advisory bodies; public discussions; public hearings; public expertise.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2023