

СТЕЛЬМАХ В. Ю.,

аспірант

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.136>**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКІСТЮ ПРАВА НА УЧАСТЬ У ПРОЦЕСІ
ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Актуальність статті полягає в тому, що сьогодні наша держава знаходиться на етапі активних перетворень внаслідок чого стрімко розвиваються практично всі сфери суспільного життя та, зокрема, засади і механізми їх правового регулювання. Багато в чому національна еволюція завдячує зближенню України з Європейським Союзом, що надало можливість перейняти значну кількість світових стандартів публічного адміністрування та врегулювання внутрішніх соціальних процесів. Даний аспект показує позитивну роль зарубіжного досвіду, який дозволяє побачити розвиток та функціонування відповідних явищ на прикладі та виділити лише те, що буде ефективним та прийнятним у межах вітчизняних реалій. Зазначене правило цілком можна використати при дослідженні адміністративного забезпечення прав громадян на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, адже цей досвід має більш довершений вигляд у багатьох країнах світу. Мета статті полягає в дослідженні зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також виділенні тих його складових, які прийнятні до перейняття та запровадження на території нашої країни. Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища на прикладі Сполучених Штатів Америки, Канади, Грузії та Республіки Казахстан. Запропоновано запозичити позитивні зарубіжні практики виражені в наступних аспектах: 1) кодифікації природоохоронного законодавства, а також систематизації в рамках єдиного документу норм, які регламентують процеси залучення громадськості до прийняття рішень та управління сферою охорони навколишнього природного середовища (Республіка Казахстан); 2) зміні вектору регулювання та здійснення процесів навколишнього природного середовища. Централізація та державна монополія в даному питанні повинна бути цілком замінена на домінуючу роль органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Саме на них повинні бути покладені основні повноваження в питанні забезпечення природи і довкілля на територіях, що відносяться до їх сфери відання (Сполучені Штати Америки, Канада).

Ключові слова: зарубіжний досвід, зарубіжний підхід охорони навколишнього природного середовища, охорона навколишнього природного середовища, участь громадян в охороні навколишнього природного середовища.



Stelmakh V. Yu. Foreign experience in administrative and legal support for the public's right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection

The relevance of the article lies in the fact that today our state is at the stage of active transformations, as a result of which practically all spheres of public life and, in particular, the principles and mechanisms of their legal regulation are rapidly developing. In many respects, the national evolution owes its origin to the rapprochement of Ukraine with the European Union, which provided the opportunity to adopt a significant number of world standards of public administration and regulation of internal social processes. This aspect shows the positive role of foreign experience, which allows us to see the development and functioning of relevant phenomena by example and to highlight only what will be effective and acceptable within the framework of domestic realities. The specified rule can be used in the study of the administrative provision of citizens' rights to participate in the decision-making process in the field of environmental protection, because this experience has a more complete form in many countries of the world. The purpose of the article is to study the foreign experience of administrative and legal support for the implementation of the public's right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection, as well as to identify those of its components that are acceptable for adoption and implementation in our country. The foreign experience of legal regulation and administrative and legal support for the implementation of the public's right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection is analyzed using the example of the United States of America, Canada, Georgia and the Republic of Kazakhstan. It is proposed to borrow positive foreign practices expressed in the following aspects: 1) codification of environmental legislation, as well as systematization within a single document of norms that regulate the processes of public involvement in decision-making and management of the field of environmental protection (Republic of Kazakhstan); 2) changing the vector of regulation and implementation of environmental processes. Centralization and state monopoly in this issue should be completely replaced by the dominant role of local governments and territorial communities. It is they who should be entrusted with the main powers in the matter of ensuring nature and the environment in the territories falling under their jurisdiction (United States of America, Canada).

Key words: *foreign experience, foreign approach to environmental protection, environmental protection, citizen participation in environmental protection.*

Актуальність теми. Сьогодні наша держава знаходиться на етапі активних перетворень внаслідок чого стрімко розвиваються практично всі сфери суспільного життя та, зокрема, засади і механізми їх правового регулювання. Багато в чому національна еволюція завдячує зближенню України з Європейським Союзом, що надало можливість перейняти значну кількість світових стандартів публічного адміністрування та врегулювання внутрішніх соціальних процесів. Даний аспект показує позитивну роль зарубіжного досвіду, який дозволяє побачити розвиток та функціонування відповідних явищ на прикладі та виділити лише те, що буде ефективним та прийнятним у межах вітчизняних реалій. Зазначене правило цілком можна використати при дослідженні адміністративного забезпечення прав громадян на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, адже цей досвід має більш довершений вигляд у багатьох країнах світу.

Стан дослідження проблеми. Міжнародні засади забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища аналізувались в наукових роботах таких вчених, як В.С. Андрєєв, Н.Б. Болотіна, А.О. Гудзь, В.Л. Костюк, Н.М. Швець, А.М. Юшко,



Б.І. Сташків, О.М. Ярошенко та багатьох інших. Втім, попри суттєву кількість розробок в зазначеному напрямку, на сьогоднішній день відсутні дослідження присвячені зарубіжному досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Мета і завдання дослідження. Мета і завдання статті полягають в дослідженні зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також виділенні тих його складових, які прийнятні до перейняття та запровадження на території нашої країни.

Наукова новизна дослідження. Новизна наукової статті пов'язана з тим, що це одна із перших наукових праць де на прикладі декількох іноземних держав досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та виділено напрями його перейняття і імплементації.

Виклад основного матеріалу. Почнемо дослідження з аналізу одного з найбільших та найактивніших партнерів України в останні роки – Сполучених Штатів Америки (далі – США). Ця держава відрізняється багатьма позитивними та прогресивними практиками у питанні охорони навколишнього середовища та залучення громадськості в даний процес. У першу чергу, захист інтересів громадян в сфері довкілля має пріоритетний характер для публічної влади в США, адже акцент регулювання даної проблеми зміщений на локальний рівень. Саме від субнаціональних та локальних органів влади, представлених керівними органами управління штатів, муніципалітетів, органів самоврядування племен індіанців, залежить наскільки ефективно та швидко будуть втілюватися в життя національні нормативно-правові акти в сфері захисту довкілля та екологічної безпеки. Тим більше, що адміністративно-правове регулювання, котре здійснюється на місцевому рівні в США, може фактично нівелювати національні ініціативи з охорони навколишнього середовища, якщо влада штату чи муніципалітету вирішить, що це може заподіяти більше шкоди, ніж користі місцевому населенню. Це є однією з причин тривалості та складності нормотворчого процесу в США, оскільки національні органи влади мають погодити всі ключові елементи певної екологічно-правової ініціативи з субнаціональними та локальними суб'єктами через їх представників в Конгресі США. З одного боку, це ускладнює процес та вимагає більше часу на врегулювання певних екологічних проблем, з іншого боку, це дозволяє провести більш ґрунтовний аналіз витрат та краще дослідити можливі позитивні і негативні наслідки національної екологічної політики США. Крім того, надання субнаціональним та локальним органам влади значної свободи у сфері захисту довкілля дозволяє швидше реагувати на локальні проблеми, оскільки це не потребує уваги національних адміністративно-правових регуляторів. Прийняття місцевими органами влади рішень чи екологічних ініціатив є, часом, проявом креативного та інноваційного підходу, що може виявитися доцільним для імплементації в межах усієї країни [1].

Іншим позитивним прикладом активного та глибокого залучення громадян до вирішення питань охорони навколишнього природного середовища є досвід Канади. Гарантії прав громадськості, як одного з ключових суб'єктів забезпечення захисту природи закріплено на федеральному рівні в положеннях Закону Канади про оцінку впливу на навколишнє середовище від 2012 року. В документі прописано, що федеральні агентства зобов'язані забезпечити, щоб громадськості була надана можливість брати участь у спосіб, який держава вважає доцільним в оцінці впливу на довкілля відповідного типу діяльності або проекту. Документи-звіти щодо оцінки впливу розміщуються у відкритому доступі за допомогою мережі інтернет. Крім цього, громадськості має бути забезпечена можливостями надавати свої зауваження до проекту звіту протягом визначеного терміну [2].

Загалом оцінка впливу на довкілля є одним із найважливіших факторів, який визначає долю великих будівельних, господарських та інших проектів, що можуть вплинути тим чи іншим чином на навколишнє середовище. Реалізація оцінки, незважаючи на



загальнофедеральний регламент, має варіативні приклади реалізації. В окремих провінціях для цього створюються спеціальні органи при уряді федерального суб'єкту. Наприклад, в Британській Колумбії екологічною оцінкою керує Управління екологічної оцінки – нейтральний регуляторний орган при уряді провінції. Процес екологічної оцінки гарантує, що будь-які потенційні екологічні, економічні, соціальні, культурні та медичні наслідки, які можуть виникнути протягом життя великого проекту, будуть ретельно проаналізовані. Даний орган в процесі реалізації покладених на нього функцій активно співпрацює з науковцями, групами корінних народів, громадськістю, місцевими органами влади, федеральними та провінційними установами та звертається до них за допомогою, щоб не пропустити жодного несприятливого впливу [3].

Далі, що варто відмітити, при оцінці досвіду Канади, що значну роль відіграє принцип «партнерства» у контекст екологічної політики країни, який передбачає побудову досить глибоких відносин співпраці із представниками приватного сектору в процесі вирішення федеральним урядом питань щодо охорони навколишнього природного середовища. Для проведення екологічної політики сталого розвитку, в Канаді уведена і підтримується посада комісара з навколишнього середовища і сталого розвитку, який опікується національними програмами «зелених заходів» і контролює їх виконання по всій вертикалі відповідних органів влади. Центральним органам державного управління з питань природних ресурсів і довкілля підпорядковуються провінційні й федеральні органи екологічного регулювання. Зокрема: 1) координаційний дорадчий орган провінцій, який спостерігає за діяльністю виконавчого апарату управління, до якого входять фахівці різних галузей, що зорганізують виконання екологічних програм; 2) постійно діючі консультативні комісії, що розробляють рекомендації по загальних напрямках діяльності в галузі екології з урахуванням інтересів різних державних органів, ділових кіл і громадських організацій. Прикладом такої комісії є Екологічна рада (провінція Онтаріо); до її складу входять керівники провінційних відомств, відомі екологи, представники бізнесу, які використовують природні ресурси у своїй діяльності або змінюють довкілля в процесі виробництва. Представники цієї ради актуалізують важливі для регіону ті чи інші екологічні проблеми, зорганізують їх експертне вивчення та надають відповідні рекомендації; 3) тимчасові робочі групи, які створюються на всіх рівнях апарату управління провінцій і призначені для дослідження конкретної проблеми екологічного розвитку, які виробляють компетентні рекомендації по її рішенням до заздалегідь визначеного урядом терміну. Прикладом може служити проведення круглого столу за участю незалежних експертів. Отже, саме провінції виконують найширший спектр функцій та вирішують питання охорони навколишнього природного середовища на місцях, в той час як федеральний уряд залишає за собою лише національні та міжнародні проблеми, наприклад, питання зміни клімату [4].

Переходячи до аналізу досвіду країн, які мають з Україною спільну історію розвитку та схожі правові системи можемо відмітити, що, наприклад, на території Грузії модель участі громадян в охороні навколишнього природного середовища в окремих аспектах подібна із національною. Юридичний статус населення зазначеної країни в даній сфері ґрунтується на положеннях Конституції Грузії від 24.08.1995 №786. Відповідно до статті 29 усі мають право жити в нешкідливому для здоров'я довкіллі, користуватися природним довкіллям і публічним простором, а також право своєчасно отримувати повну інформацію про стан довкілля. Кожен громадянин має право дбати про охорону довкілля. Участь в ухваленні рішень, пов'язаних з природоохоронними питаннями, забезпечується законом. З урахуванням інтересів теперішнього і майбутніх поколінь охорона довкілля та раціональне користування природними ресурсами забезпечуються законом [5].

Право на отримання інформації в сфері охорони навколишнього середовища має досить широкий характер на території Грузії. Зокрема, воно передбачає можливість громадськості ознайомлюватись з результатами внутрішнього екологічного аудиту, яким відповідно до статті 20 Закону є аналіз дотримання фізичними, юридичними особами вимог природоохоронного законодавства та екологічних нормативів, а також аналіз ефективності системи екологічного менеджменту, що



включає весь виробничо-технологічний цикл і проводиться з метою визначення шляхів і засобів екологічної оцінки діяльності, мінімізації втрат природних ресурсів, що використовуються, негативного впливу на навколишнє природне середовище та утворення відходів [6].

Обов'язкової участі громадськості потребує процес природоохоронної оцінки згідно до положень спеціального Кодексу від 01.06.2017 № 890-ІІІ. Згідно з документом, громадськість має право брати участь у процесі прийняття рішень із забезпечення впливу на навколишнє середовище, а саме: а) при прийнятті рішення у зв'язку з діяльністю, що підлягає оцінці впливу; б) у процесі прийняття рішення щодо стратегічного документа, що підлягає стратегічній природоохоронній оцінці; в) у разі здійснення процедури оцінки транскордонного впливу на довкілля. В свою чергу, держава, в особі уповноваженого адміністративного органу зобов'язана: а) забезпечувати участь громадськості в процесі прийняття рішення по можливості на ранньому етапі (коли можлива ефективна участь громадськості); б) забезпечувати своєчасне надання громадськості інформації про початок адміністративного провадження, і можливості участі громадськості в зазначеному провадженні; в) забезпечувати громадськості доступом до документації; г) забезпечувати участь громадськості в публічному обговоренні та можливість подавати свої міркування і зауваження [7].

Позитивний для оцінки та перейняття є досвід Республіки Казахстан (далі – РК) в сфері правового та адміністративно-правового забезпечення права участі громадян в процесі прийняття рішень в сфері навколишнього природного середовища. В першу чергу, підхід РК відрізняється кодифікацією норм, які регламентують екологічну сферу. На сьогоднішній день усі пов'язані із останньою питання врегульовано Екологічним Кодексом РК від 02.01.2021 № 400-VI.

Досить широко в РК визначено роль громадськості у прийнятті рішень пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища. З цього приводу в статті 15 Кодексу закріплено наступне: заінтересована громадськість має право брати участь у процесі проведення екологічної оцінки та інших процедурах, а також прийняття державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими та іншими особами рішень з питань, що стосуються довкілля. У межах визначених процедур представники громадськості мають право надавати будь-які зауваження, інформацію, аналіз або думки, які вони вважають такими, що мають стосунок до намічуваної діяльності або рішення, що ухвалюється, у письмовій або електронній формі та усно, у тому числі під час проведення громадських слухань, коли їх проведення передбачено Кодексом. У відповідних рішеннях, що приймаються державним органом або посадовою особою з питань, які стосуються довкілля, мають бути відображені результати участі громадськості [8].

Висновки. Аналіз зарубіжного досвіду дав можливість проаналізувати особливості правового регулювання забезпечення реалізації громадськістю права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища на прикладі Сполучених Штатів Америки, Канади, Грузії та Республіки Казахстан. В кожній з представлених країн вироблено власний підхід щодо провадження екологічної політики та захисту довкілля. Відповідна специфіка також притаманна питанню залучення громадськості до охорони природного середовища. З огляду на це вважаємо, що для України найбільш позитивний характер буде мати запозичення наступних аспектів зарубіжного досвіду:

- по-перше, кодифікація природоохоронного законодавства, а також систематизація в рамках єдиного документу норм, які регламентують процеси залучення громадськості до прийняття рішень та управління сферою охорони навколишнього природного середовища (Республіка Казахстан);

- по-друге, зміна вектору регулювання та здійснення процесів у сфері навколишнього природного середовища. Централізація та державна монополія в даному питанні повинна бути цілком замінена на домінуючу роль органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Саме на них повинні бути покладені основні повноваження в питанні забезпечення природи і довкілля на територіях, що відносяться до їх сфери відання (Сполучені Штати Америки, Канада);



Переїняття зарубіжного досвіду саме в представленому ракурсі, звичайно, не вирішить всіх проблем функціонування механізму забезпечення права на участь громадськості у процесі прийняття рішень в сфері охорони навколишнього природного середовища, проте, вагомим чином модернізує його та підвищить ефективність.

Список використаних джерел:

1. Алексєєнко І.Г. Екологічний федералізм США: субнаціональний та локальний вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №1. С. 317-319.
2. Canadian Environmental Assessment Act, 2012. Canada: Justice Laws Website. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21//>.
3. Environmental Assessments in British Columbia. British Columbia. URL: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments>.
4. Тарасенко Д.Л. Формування соціальних складових політики сталого розвитку: досвід Канади. *Економіка і управління*. 2018. №1. С. 26-34..
5. Конституція Грузії: закон від 24.08.1995 №786. Законодательный *Вестник* Грузии. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>.
6. Про охорону навколишнього середовища: закон від 10.12.1996 №519. Законодательный *Вестник* Грузии. URL: <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/33340?publication=21>.
7. Кодекс про природоохоронну оцінку: закон від 01.06.2017 №890-III. Законодательный *Вестник* Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3691981?publication=13>.
8. Екологічний кодекс Республіки Казахстан: кодекс від 02.01.2021 №400-VI. Веб-портал законодавства Республіки Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&pos=2;-88#pos=2;-88.

