



**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ
ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ
З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ**



Участь громадськості в процесі прийняття ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ з питань, що стосуються довкілля

ПОСІБНИК



Проект фінансується Європейським Союзом



Проект впроваджується Міжнародною благодійною організацією «Екологія-Право-Людина» у партнерстві з Громадською організацією «Екологічні ініціативи»

Львів — 2017

Видавництво «Компанія "Манускрипт"»

УДК 323.21+502.132
ББК [67.9.(4Укр)307.1+67.5.00]
У 90

АВТОРИ:
Є. Алексєєва

Автори прикладів: Є. Алексєєва
О. Мелень-Забрамна
С. Шутяк

За загальною редакцією О. Кравченко
Відповідальний за випуск: Є. Алексєєва

У 90 Участь громадськості в процесі прийняття документів державного планування з питань, що стосуються довкілля (посібник) / Є. Алексєєва, О. Кравченко, О. Мелень-Забрамна, С. Шутяк — Видавництво «Компанія «Манускрипт»» — Львів, 2017. — 72 с.
ISBN 978-966-2400-58-8

Посібник становить собою огляд законодавчих рамок участі громадськості в процесі розробки і прийняття документів державного планування різної природи та рівня, проілюстрований прикладами такої участі із реального життя. Також у посібнику наводяться міжнародні стандарти у цій сфері, які допомагають подолати прогалин національного законодавства. Призначено для широкого кола громадян і їх об'єднань.

УДК 323.21+502.132
ББК [67.9.(4Укр)307.1+67.5.00]

*Видання цієї публікації стало можливим завдяки підтримці
Європейського Союзу. Зміст публікації є виключно відповідальністю
МБО «Екологія-Право-Людина» і жодним чином не може вважатися таким,
що відображає погляди Європейського Союзу.*

ISBN 978-966-2400-58-8

©МБО «Екологія-Право-Людина», 2017 «Участь громадськості в процесі прийняття документів державного планування з питань, що стосуються довкілля (посібник)». Всі права застережені. Вітається широке використання матеріалів. При будь-якому використанні матеріалів «Участь громадськості в процесі прийняття документів державного планування з питань, що стосуються довкілля (посібник)» посилання на джерело є обов'язковим. Матеріали посібника не можуть бути використані з ціллю отримання прибутку загалом чи частково ні в якій формі, в електронному чи друкованому варіанті, в тому числі — фотокопії.

Зміст

Вступ	5
Право на участь	8
Розділ 1. Процедури участі громадськості	15
1.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Мінприроди № 168 від 18. 12. 2003.....	15
<i>Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість</i>	<i>16</i>
<i>Строки громадського обговорення.....</i>	<i>17</i>
<i>Повідомлення про громадське обговорення.....</i>	<i>17</i>
<i>Опублікування проекту рішення</i>	<i>18</i>
<i>Інші положення.....</i>	<i>19</i>
<i>Опублікування прийнятого рішення.....</i>	<i>19</i>
1.2. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля.....	19
<i>Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість</i>	<i>20</i>
<i>Строки громадського обговорення.....</i>	<i>21</i>
<i>Повідомлення про громадське обговорення.....</i>	<i>21</i>
<i>Опублікування проекту рішення</i>	<i>21</i>
<i>Інші положення.....</i>	<i>21</i>
<i>Опублікування прийнятого рішення.....</i>	<i>23</i>
1.3. Закон України «Про державні цільові програми».....	24
<i>Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість</i>	<i>24</i>
<i>Строки громадського обговорення.....</i>	<i>25</i>
<i>Повідомлення про громадське обговорення.....</i>	<i>25</i>
<i>Опублікування проекту рішення</i>	<i>25</i>
<i>Інші положення.....</i>	<i>26</i>
<i>Опублікування прийнятого рішення.....</i>	<i>27</i>
1.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».....	27
<i>Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість</i>	<i>28</i>
<i>Строки громадського обговорення.....</i>	<i>28</i>
<i>Повідомлення про громадське обговорення.....</i>	<i>29</i>
<i>Опублікування проекту рішення</i>	<i>29</i>
<i>Інші положення.....</i>	<i>30</i>
<i>Опублікування прийнятого рішення.....</i>	<i>33</i>

Розділ 2. Національні стандарти доступу до інформації для потреб ефективної участі громадськості.....	35
Розділ 3. Міжнародні стандарти участі, застосовні в Україні.....	37
3.1. Плани і програми, що стосуються довкілля.....	38
3.2. Участь громадськості і стратегічна екологічна оцінка	39
3.3. Стандарти для участі громадськості	40
Розділ 4. Витяги з текстів нормативних актів.....	49
4.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля	49
4.2. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля.....	55
4.3. Закон України «Про державні цільові програми»	59
4.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».....	63
4.5. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні	65

Вступ

Право на участь громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень прийшло у законодавство і практику України із міжнародного права. Іще у Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку¹ країни-підписанти, в тому числі і Україна, визнали і підкреслили важливість залучення усіх зацікавлених осіб для ефективного вирішення екологічних питань.

Принцип 10

Экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты.

Трохи згодом² Україна стала однією із перших держав, які ратифікували регіональну Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі — Оргуська конвенція)³. Ця конвенція, підписана

¹ Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_455

² Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-14>

³ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015

на рівні Європейської Економічної Комісії⁴, вперше в історії міжнародного екологічного права встановила мінімальні стандарти і процедури для реалізації трьох «процесуальних екологічних прав»⁵, які держави-підписанти добровільно зобов'язалися гарантувати для своїх громадян. При цьому, Оргуська конвенція регламентує участь в процесі прийняття рішень різного рівня 1) політики (стаття 7); 2) планів і програм (стаття 7); 3) загально-обов'язкових нормативних актів (стаття 8); 4) рішень про погодження видів діяльності, що можуть мати значних вплив на довкілля (стаття 6). Даний посібник зосереджується на документах державного планування: стратегіях, планах і програмах і.т.д., що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Переслідуючи мету і надалі розвивати в Україні екологічну демократію у 2015 році⁶ Україна ратифікувала Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті⁷. Цей протокол зобов'язує держави проводити стратегічну екологічну оцінку для планів і програм, що можуть мати вплив на довкілля, а також забезпечувати участь громадськості у цьому процесі.

Попри панування в Україні примату міжнародного права⁸, належне і повне впровадження і виконання міжнародних зобов'язань подібного характеру вимагає від держави повноцінного впровадження відповідних міжнародних стандартів у національне законодавство і практику. Такий процес, хоч і поволі, але таки відбувається в Україні. Протягом останнього десятиліття на усіх рівнях нормотворення: на рівні Парламенту, Уряду та окремих міністерств були прийняті нормативно-правові акти, які в тій чи іншій сфері у певній мірі закріпили право та врегулювали процедуру залучення громадськості до процесу розробки «екологічних» планів і програм. І хоча ступінь впровадження цього інституту є доволі низьким,

⁴ Членами Комісії є 56 країн, включаючи європейські держави (в тому числі усі члени ЄС), США, Канаду, Ізраїль, а також азіатські республіки колишнього СРСР.

⁵ Право на доступ до інформації, право на участь у процесі прийняття рішень та право на доступ до правосуддя.

⁶ Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» від 1 липня 2015 року № 562-VIII, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/562-19/paran2#n2>

⁷ Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

⁸ Теорія про те, що норми міжнародного права забезпечують «вищий правопорядок», а норми внутрішньодержавного права завжди підпорядковуються їм.

а запроваджені процедури доволі заплутані, процес вдосконалення участі громадськості набирає нових обертів у зв'язку із підписанням Україною у 2014 році Угоди про асоціацію із ЄС⁹. Справа в тому, що згідно угоди Україна має наблизити своє законодавство до ряду директив ЄС, зокрема таких, що стосуються участі громадськості¹⁰.

Автор цього посібника ставлять перед собою завдання допомогти кожному простому громадянину чи екологічному активісту шляхом систематизування (з метою полегшення наступного використання) основних положень нормативно-правових актів України в контексті їхнього права та процедури участі у розробці «екологічних» планів і програм. Також автори роблять огляд міжнародних документів у цій сфері, особливо тих їхніх положень, які іще не знайшли свого відображення у національному правовому полі, але тим не менше є обов'язковими до виконання розробниками планів і програм на національному рівні. Посібник містить приклади із реального життя і, де це доцільно, — поради юриста щодо вирішення тої чи іншої ситуації.

⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

¹⁰ Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив № 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя та Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище

Право на участь

Право на участь громадян у розробці документів державного планування з питань, що стосуються довкілля увійшло у національне законодавство із ратифікацією у 1999 році Україною Оргуської конвенції. У статті 7 (участь громадськості в питаннях розроблення планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем) Конвенція встановлює, що кожна зі Сторін передбачає відповідні практичні та (або) інші положення стосовно участі громадськості на принципах прозорості та справедливості в процесі підготовки планів і програм, пов'язаних з навколишнім середовищем, надаючи громадськості необхідну інформацію. Конвенція дозволяє відповідному державному органу визначати кола громадськості, які можуть брати участь у цьому процесі, але зобов'язує при цьому забезпечити врахування мети Конвенції, яка полягає у наданні громадськості широкого доступу до процедур участі.

На впровадження положень Конвенції деякі зміни були внесені у галузеве законодавство. Зокрема, у 2002 році¹¹ стаття 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» була доповнена повноваженням громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми. Цікаво, що у статтю 9 закону, яка закріплює екологічні права громадян, аналогічні зміни внесені не були. Разом з тим, оскільки ця стаття гарантує громадянам право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань довкілля та внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в їх прийнятті, а усі плани і програми затверджуються нормативними актами відповідного рівня, можна вважати, що право на участь у розробці документів державного планування закон опосередковано надає і громадянам.

¹¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», від 28 листопада 2002 року № 254-IV, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254-15>

Значно пізніше, у 2015 році¹², Україна ратифікувала Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті 2003 року (надалі — Протокол по СЕО)¹³. Згідно з положеннями цього Протоколу кожна Сторона забезпечує участь громадськості у процесі проведення стратегічної екологічної оцінки для планів і програм, які можуть викликати суттєві екологічні наслідки, в тому числі пов'язані зі здоров'ям населення. Згідно з Протоколом мова іде про плани і програми, які готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, поводження з відходами, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку населених пунктів або землекористування.

Станом на початок 2017 року галузеві закони не зазнали змін для забезпечення повноцінного впровадження процедури за Протоколом, тим не менше, з точки зору фіксації права — необхідний мінімум вже присутній у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», та й самі Оргуська конвенція і Протокол про СЕО є частиною національного законодавства, а тому повинні застосовуватися усіма суб'єктами правозастосування (органами державної влади, судами і т.д.)

Окрім галузевого екологічного законодавства право та процедури участі громадськості у цій сфері передбачені Законом України «Про державні цільові програми» 2004 року, а також Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003 року. Зокрема, у зв'язку із прийняттям Закону «Про державні цільові програми» Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» був доповнений статтею 6 (Державні цільові та інші екологічні програми), і закріпив право громадськості бути залученою центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм до їхньої підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їхнього вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

Разом з тим, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає можливості для участі громадськості не лише для екологічних планів

¹² Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті», від 1 липня 2015 року № 562-VIII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.

¹³ Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

і програм, але і для усіх інших. Так, під час розробки будь-якої державної цільової програми¹⁴ повинно забезпечуватися громадське обговорення концепції державної цільової програми, а також громадське обговорення під час проведення державної експертизи проекту державної цільової програми (зокрема екологічної експертизи).

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» вказує, що громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у розробці проектів регуляторних актів¹⁵, подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів.

Крім того, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає можливості для участі громадськості у процесі планування територій на місцевому рівні, а саме під час розробки генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. Хоча багато кому може здатися, що такі плани не є екологічними, але згідно положень Оргуської конвенції та Протоколу по СЕО вони належать до планів, що стосуються довкілля, а відтак належна участь громадськості у цьому процесі повинна також забезпечуватися.

Окремо варто відзначити, що 4 жовтня 2016 року парламент України прийняв Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», який мав би

¹⁴ Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі — загальнодержавні програми) — це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки (стаття 1 Закону України «Про державні цільові програми», 2004).

¹⁵ Регуляторний акт — це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання (стаття 1 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003).

в тому числі замінити застарілу модель державної екологічної експертизи для документів державного планування і закріпити новий проєвропейський інститут екологічної оцінки, який окрім усього іншого забезпечував би широкі можливості для участі громадськості у прийнятті найрізноманітніших стратегій, планів і програм. На жаль, Президент України наклав на цей закон вето, яке не було подолано на момент підготовки цієї публікації. Тим не менше, для осіб, які планують брати участь у прийнятті таких документів, вкрай важливо слідкувати за долею Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», оскільки його прийняття суттєво вплине на ці процеси.

Таким чином, фізичні особи і громадські природоохоронні формування (громадські, благодійні організації, інші форми неприбуткових недержавних організацій) наділені національним і міжнародним законодавством правом брати участь у процедурах розробки і прийняття широкого кола документів державного планування. Якщо Ви не можете знайти документ, який Вас цікавить, у актах національного законодавства, що надають право на участь, звертайтеся до Організації Конвенції. Вона найширше закріплює це право, гарантуючи його кожному і щодо усіх документів державного планування, що стосуються довкілля, незалежно від органу, що їх розробляють.

Участь у розробці Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5¹⁶

Первинна редакція Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» не мала жодної згадки про необхідність такого напрямку розвитку країни як охорона довкілля. Залучення ЕПЛ до коментування Стратегії дозволило вимагати включення у цей документ вимог щодо охорони довкілля.

Слід зазначити, що Стратегія визначає мету, вектори руху, план дій, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Завдяки напрацьованим змінам та активному представленню їх під час обговорення цього документа екологічна громадськість домоглася включенню у вектор безпеки Стратегії створення та провадження програми збереження навколишнього природного середовища.

¹⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

Згідно зі статтею 2 цього Указу, щороку до 15 лютого Уряд має затвердити план дій щодо реалізації положень Стратегії. Таким чином, щороку розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджуватимуться плани заходів з виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», якими визначено низку конкретних завдань у сфері охорони довкілля.

*Софія Шутяк,
провідний юрисконсульт ЕПЛ*

Участь у громадському обговоренні проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр¹⁷

Міністерство аграрної політики та продовольства України у 2015 році проводило публічні консультації проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. Головною метою Стратегії є поетапна інтеграція екологічних питань в сільськогосподарське виробництво, починаючи з термінового впровадження мінімальних екологічних стандартів і з подальшим розвитком програм сталого управління природними ресурсами, розробкою відповідних індикаторів та в середньостроковій перспективі впровадження механізмів перехресної відповідальності (cross-compliance) згідно з принципами САП. Про це широко інформувало зацікавлену громадськість на своїй вебсторінці та у профільних виданнях, встановивши строк для подачі пропозицій.

ЕПЛ прокоментувала цю стратегію та надала пропозиції до 4 (чотирьох) розділів, а саме № 7.2. Якість життя в сільській місцевості, № 8.1. Мінімальні екологічні стандарти щодо якості водних та земельних ресурсів, пестицидів та агрохімікатів, № 8.2. Виробництво органічної продукції, № 8.3. Лісове господарство та біоенергетика. Більшість наших пропозицій були враховані. Завдяки цьому у Стратегії передбачено врахування принципів екологічної сталості виробництва агропродовольчої продукції у всіх заходах, передбачених політикою.

*Софія Шутяк,
провідний юрисконсульт ЕПЛ*

¹⁷ <http://minagro.gov.ua/node/16025a>

Участь у процесі укладення Угоди між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки про технічно-економічне співробітництво від 23. 01. 2013 року та від 10. 10. 2013 року

Відповідно до згаданих вище угод Україна повинна була отримати кредит від КНР на реалізацію таких проектів:

- організація залізничного пасажирського сполучення м. Київ — міжнародний аеропорт «Бориспіль» (складова Національного проекту «Повітряний експрес» — залізничне пасажирське сполучення м. Київ — міжнародний аеропорт «Бориспіль» і будівництво інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону»);
- залучення Публічним акціонерним товариством «Державна продовольчо-зернова корпорація України» від Експортно-імпортного банку Китаю кредиту під гарантію Уряду України для поставок сільськогосподарської продукції до КНР та інших країн та придбання обладнання виробництва КНР та виконання робіт з метою розбудови національної мережі державних зернових складів (елеваторів);
- заміщення споживання природного газу вітчизняним вугіллям (інвестиційна пропозиція, якою передбачено реалізацію чотирьох інвестиційних проектів.

Переговори велися, проекти розроблялися, проте думки громадськості з цих питань ніхто не запитував. Було кілька згадок у пресі про можливість таких проектів та занепокоєння екологічної громадськості про впровадження КНР еколого-небезпечної діяльності в Україні.

ЕПЛ зверталася до Кабінету Міністрів України, до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України із проханнями надати проекти на аналіз для оцінки їх впливу на довкілля та попереджала про недопустимість їх провадження. Проекти надані не були ні ЕПЛ, ні профільному Міністерству екології та природних ресурсів України, яке у листі № 17/53/14 від 03.03.2014 року зазначило, що державна екологічна експертиза зазначених проектів не проводилась, а відповідно процедури участі громадськості на стадії проведення ОВНС теж не відбувалося.

Невідомо чим би закінчилась для України реалізація цих проектів без участі громадськості, але Революція гідності змінила вектор розвитку і вказані проекти не були реалізовані.

*Софія Шутяк,
провідний юрист ЕПЛ*

РОЗДІЛ 1



Процедури участі громадськості

У законодавчому полі України є ціла низка актів, що закріплюють право на участь громадськості у розробці найрізноманітніших планів і програм з питань, що стосуються довкілля. Подекуди такі акти одночасно фіксують і саме право, і процедуру його реалізації. Деколи для детальної регламентації процедури участі розробляється окремий нормативно-правовий акт на рівні виконавчої влади. У цьому розділі ми зробимо огляд документів, що регламентують процедурні аспекти, оскільки знання саме процедурних документів гарантує успішний і ефективний вплив громадськості на якість документів державного планування. Шукаючи аргументи на користь Вашої участі у тому чи іншому процесі, в першу чергу, уважно проаналізуйте документи, що будуть наведені нижче, і з'ясуйте який із них застосовний до Вашого випадку. У цьому Вам також може допомогти таблиця порівняння режимів, наведена наприкінці посібника.

1.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Мінприроди № 168 від 18. 12. 2003

У 2003 Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (надалі — Мінприроди) затвердило Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (надалі — Положення про участь). Прийняття цього акту було викликано необхідністю впровадити у національну правову базу положення Оргуської конвенції щодо права на участь. Оскільки саме це відомство було відповідальним за впровадження Оргуської конвенції, а також через те, що основними процедурами, де передбачалась участь громадськості на той момент вважали матеріали ОВНС та висновки державної екологічної експертизи такий документ був розроблений і прийнятий на рівні Мінприроди. Це

був перший національний підзаконний акт, що врегулював процедуру участі громадськості в процесі прийняття екологічно-важливих рішень. У подальшому він неодноразово критикувався, в тому числі органами Оргуської конвенції та Конвенції Еспо, тим не менше це положення досі залишається чинним, а відтак є потреба його проаналізувати.

Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість

Згідно з Положенням про участь громадськості залучається до

1. Розробки міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів.
2. Підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.
3. Здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище (надалі — ОВНС) небезпечних об'єктів та видів діяльності.
4. Видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їхнім розміщенням.
5. Прийняття рішень про витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

Оскільки Положення про участь було затверджене на рівні Мінприроди, одразу слід зауважити, що його положення поширюються лише на документи, видані самим Мінприроди та підпорядкованим йому установами, організаціями та підприємствами. Відповідно щодо п. 2, мова іде лише про проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, розроблених Мінприроди; щодо п. 1 та 5 — про плани, програми, документи, розроблені Мінприроди, органами, що координуються через Міністра охорони природи, їхніми територіальними органами. Питання про поширення дії цього Положення на, зокрема, місцеві та регіональні програми поводження з відходами є доволі дискусійним і невирішеним, оскільки вони розробляються і затверджуються органами, що не в ходять до структури чи контролю Мінприроди. Разом з тим, загальнодержавна програма поводження з відходами однозначно потрапляє до цього переліку.

Варто відмітити, що попри поширення Положення на процедуру державної екологічної експертизи, яка проводиться і зокрема щодо державних цільових програм, Положення не буде поширюватися на цільові програми,

розроблені відмінними від Мінприроди відомствами, оскільки Положення говорить лише про державну екологічну експертизу з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище (далі — ОВНС) небезпечних об'єктів та видів діяльності, а це, на жаль, далеко не усі об'єкти державної екологічної експертизи.

Строки громадського обговорення¹⁸

Положення про участь не визначає мінімальних строків громадського обговорення, що однозначно є прогалиною і подекуди використовується недобросовісними держслужбовцями. Разом з тим, встановлені максимальні строки, а саме:

- 3 місяці для міждержавних, державних, регіональних програм, планів, стратегій, концепцій, проектів нормативно-правових актів; рішень щодо витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища;
- 2 місяці для місцевих програм, планів дій, стратегій; прийняття рішень щодо витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища.

Повідомлення про громадське обговорення

Особа, яка розробляє програму чи план, призначає дату та місце проведення громадських слухань та повідомляє про це суб'єктів громадського обговорення не пізніше ніж за 30 днів до моменту його проведення через засоби масової інформації (радіо, телебачення, пресу, систему Інтернет, спеціальні видання) шляхом розсилки таких відомостей зацікавленій громадськості звичайною чи електронною поштою, розміщення оголошень у громадських місцях та інформаційних центрах, інформування через представницькі консультативні та дорадчі органи.

У повідомленні про проведення громадського обговорення повинна міститися інформація про:

- передбачувану процедуру, місце, дату та час проведення громадських слухань;

¹⁸ Низка актів, що будуть проаналізовані у даному розділі не однаково використовують терміни «громадське обговорення» та «громадські слухання». Для забезпечення логічності викладу матеріалу автор використовуватиме термін «громадське обговорення» в розумінні процесу участі громадськості в процесі прийняття рішення, а «громадські слухання» в розумінні однієї із форм громадського обговорення, яка полягає о очній зустрічі зацікавлених сторін (замовника/розробника проекту рішення, представників органів місцевого самоврядування, громадськості і т.д) із представленням проекту рішення, надання можливості поставити запитання та надання відповіді на них на місці, чи збір запитань для опрацювання і надання відповідей (врахування) при прийнятті рішення.

- короткий зміст проекту концепції, стратегії, програми, місцевого плану дій, нормативно-правового акта;
- особу, яка приймає рішення (концепцію, стратегії, програми, місцевого плану дій, нормативно-правового акта);
- строки подання інформаційних запитів, зауважень та пропозицій;
- адреси, за якими можна ознайомитися з додатковою інформацією та надіслати інформаційні запити, пропозиції, зауваження і рекомендації щодо запланованого розгляду питання;
- можливість участі громадськості.

Повідомлення про громадське обговорення, спосіб і строки його оприлюднення та зміст є визначальними для ефективної участі громадськості. Тому будь-які порушення вищезазначених положень чи то невчасне опублікування, чи опублікування не усіх відомостей, що мають міститися у повідомленні, є підставою вимагати відповідно продовження строків обговорення чи/та надання доступу до інформації, якої бракує.

Опублікування проекту рішення

Прогалиною Положення про участь є відсутність чітко закріпленого обов'язку особи, що розробляє документ державного планування перед проведенням громадського обговорення опублікувати проект такого документа. Таке опублікування проекту документа мало би відбуватися у розумний строк перед обговоренням, який дозволив би громадськості належним чином ознайомитися з ним і підготувати свої зауваження, коментарі і пропозиції. Разом з тим, Положення про участь передбачає обов'язкову публікацію текстів проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів чи охорони довкілля в засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 днів до початку громадського обговорення.

На сьогодні Міністерство екології та природних ресурсів України зазвичай публікує проекти своїх документів (в тому числі, документів державного планування чи регуляторних актів) на своїй офіційній сторінці в мережі Інтернет. Якщо Вам відомо про процес розробки такого документа, а він відсутній у доступі, ми радимо звернутися до Мінприроди із офіційним запитом. У відповідь Ви можете дізнатися про те, що документ іще перебуває на стадії підготовки чи внутрішнього обговорення, що є цілком легітимним обґрунтуванням, і в такому разі Вам швидше за все повідомлять, коли планується розпочати процедури громадського обговорення. Якщо ж у відповідь Ви дізнаєтеся, що документ не планується публікувати і обговорювати із громадськістю, такий запит і відповідь на нього стануть Вам в нагоді в разі наступного адміністративного чи судового оскарження.

Інші положення

Положення про участь також регулює проведення громадських слухань, зокрема,

- встановлює процедуру їхнього проведення;
- закріплює питання, які мають бути висвітлені у доповіді замовника проекту рішення;
- гарантує громадськості право вільно висловлювати в усній та письмовій формі думки, зауваження, пропозиції, рекомендації;
- передбачає фіксацію громадських слухань із застосуванням стенографічних або аудіовізуальних методів;
- зобов'язує максимально враховувати при підготовці рішення результати громадського обговорення.

Дуже важливим з практичної точки зору є гарантування права вільно висловлювати в усній чи письмовій формі будь-які думки, зауваження, пропозиції, рекомендації. Це означає, що Вам зовсім не обов'язково посилатися на будь-які нормативні документи чи наводити якісь інші доводи на підтримку Вашої позиції. Такі не будуть зайвими, але не є обов'язковими.

Опублікування прийнятого рішення

Положення про участь закріплює обов'язок особи, яка приймає рішення, довести його (тобто повний текст прийнятого рішення) до відома громадськості через засоби масової інформації у строк, який не повинен перевищувати 30 календарних днів з моменту його прийняття.

На сьогодні прийняті Мінприроди документи зазвичай можна знайти на його офіційній веб-сторінці. Якщо ж документ лише розроблявся профільним міністерством, але затверджений був урядом чи парламентом, текст буде опублікований на офіційній сторінці Верховної Ради України у мережі Інтернет у розділі «Законодавство України».

1.2. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля

Положення про участь в комплексі із іншими нормативно-правовими актами національного законодавства у цій сфері, хоч і певним чином регламентує процедуру участі громадськості, ще у середині двохтисячних було визнано Комітетом із дотримання Організації Конвенції та Комітетом із імплементації Конвенції Еспо такими, що не забезпечують належне

впровадження в національну правову систему гарантій для прав громадськості, передбачених цими міжнародними договорами. Через це Україну визнали порушницею своїх міжнародних зобов'язань. Комітети рекомендували уряду України розробити нові чи вдосконалити існуючі нормативно-правові акти у цій сфері.

У 2011 році Кабінет Міністрів України (Постанова від 29 червня 2011 р. № 771) затвердив Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля (надалі — Порядок залучення). Цей документ розроблявся в рамках проекту технічної підтримки, що фінансувався ЄС, із залученням міжнародних та національних експертів. Саме для вирішення проблеми охоплення актом про участь громадськості усіх відомств, що можуть приймати рішення до участі у яких повинна залучатися громадськість, було прийнято рішення розробити акт на рівні уряду, а не Мінприроди, як було раніше. Але це мабуть єдине досягнення цього документа. Справа у тому, що під час затвердження урядом, детальний і логічний проект документа у майже тридцять сторінок без жодних обговорень був скорочений у три рази і суттєво переписаний. І таким чином затверджений документ не покращив процедури залучення громадськості, і навіть іще більше заплутав їх. Розберемося детальніше.

Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість

Згідно з Порядком залучення їх лише чотири: нормативно-правові акти; висновки державної екологічної експертизи; проекти містобудівної документації на місцевому рівні (генеральні плани населених пунктів, плани зонування та детальні плани територій); плани природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, що фінансуються за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. Програми (екологічні чи ні), а також плани, що фінансуються не за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища Порядком залучення безпосередньо не згадуються. Разом з тим, як вже вказувалося раніше, згідно закону майже усі державні цільові програми і деякі плани проходять державну екологічну експертизу і затверджуються нормативно-правовим актом, а такі у Порядку є. Те, що на практиці державна екологічна експертиза щодо якогось документа не проводилася, не є підставою для незалучення громадськості. Напроти, може бути підставою для майбутнього оскарження такого документа, що прийнятий із порушенням процедури, і в частині екологічної оцінки, і в частині участі громадськості.

Дія цього Порядку поширюється на центральні та місцеві органи виконавчої влади у частині прийняття ними рішень. Порядок встановлює загальні правила процедури залучення громадськості для усіх вищезаз-

начених рішень, а також окремий підрозділ, що передбачає особливості громадського обговорення рішення з оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Для цілей даного посібника ми зосередимося на загальних правилах.

Строки громадського обговорення

Порядок не встановлює будь-яких максимальних чи мінімальних строків для громадського обговорення. Разом з тим, вміщує положення про те, що пропозиції (зауваження) громадськості приймаються щонайменше протягом 30 днів з дати опублікування повідомлення про його проведення, таким чином і громадське обговорення повинно тривати не менше 30 днів.

Повідомлення про громадське обговорення

Під час підготовки до проведення громадського обговорення його організатор інформує громадськість про:

- зміст заяви про намір провадити певний вид діяльності;
- замовника проекту рішення;
- зміст проекту рішення;
- процедуру прийняття рішення, зокрема час і місце проведення громадських слухань, уповноважену особу, якій можуть надсилатися пропозиції (зауваження), строки їхнього подання.

Повідомлення про громадське обговорення розміщується періодично до його завершення в засобах масової інформації або оприлюднюється у спосіб, що забезпечує його доведення до жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Опублікування проекту рішення

У Порядку залучення, на жаль, відсутнє чітке положення про обов'язок особи, що приймає рішення, опублікувати проект рішення на початку процедури громадського обговорення. Якщо опублікування не відбулося, варто звернути увагу відповідного органу про положення Порядку щодо етапів громадського обговорення, що поміж іншим включає забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації.

Інші положення

У Порядку залучення залишилися гарно прописані основні етапи громадського обговорення. І хоча не усі із них були належно деталізовані у

наступних положеннях Порядку, їх варто згадати. Отже, процедура громадського обговорення повинна включати:

- інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь;
- забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації;
- надання можливості громадськості подавати пропозиції (зауваження) для врахування під час прийняття рішення (далі — пропозиції (зауваження), брати участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення;
- розгляд поданих пропозицій (зауважень);
- інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави;
- забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятим рішенням.

Порядок залучення також вперше вводить у національну правову систему термін «організатор громадського обговорення», і передбачає, що ним може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення. Справа у тому, що десь до 2010 року особою відповідальною за проведення, врахування результатів та фінансування громадського обговорення зазвичай вважали лише забудовника об'єкта, щодо якого розроблялися матеріали ОВНС та проводилася державна екологічна експертиза. Тим не менше, Комітет із дотримання Оргуської конвенції вважає, що така особа не може бути єдиновідповідальною за участь громадськості, і юридичний обов'язок за проведення громадського обговорення, врахування його результатів та несення відповідальності за порушення його процедури має покладатися на орган, що приймає відповідне рішення¹⁹. Хоча на замовника можуть покладатися фінансові витрати по його проведенню. Таким чином, хоча замовник і може бути організатором обговорення, врахування пропозицій (зауважень) громадськості забезпечує орган, який приймає рішення.

Порядок залучення закріплює дві основні форми громадського обговорення, якими є підготовка та подання пропозицій (зауважень), а також громадські слухання, і вже не говорить про громадські ради, виступи в засобах масової інформації та інші малоефективні форми, які передбачалися

¹⁹ Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, подготовленные под эгидой Орхусской конвенции
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_R_web.pdf

Положенням про участь 2004 року. Документ доволі детально регламентує процедуру проведення громадських слухань.

Опублікування прийнятого рішення

Згідно з Порядком залучення, інформація про прийняте, але не сам текст, рішення розміщується у друкованих засобах масової інформації, що розповсюджуються на відповідній території, та на офіційному веб-сайті організатора громадського обговорення. Відсутність такого чіткого положення пояснюється тим, що Порядок поширювався і на висновки державної екологічної експертизи щодо проектної документації, а публікувати такі бажання не було. В той же час, що стосується документів державного планування, особливо в останні роки такі публікуються на офіційних веб-сайтах відповідних відповідальних органів.

Неопублікування проекту стратегії, що передбачала будівництво понад десяти нових атомних реакторів

Попри пряму вимогу закону, іноді проекти документів, що підлягають громадському обговоренню, не те, що не оприлюднюються, але й стають недоступними для громадськості, яка у своєму бажанні взяти участь у процесі прийняття екологічно-важливих рішень подає інформаційні запити щодо такої інформації.

У 2005 році із засобів масової інформації МБО «Екологія-Право-Людина» (надалі — ЕПЛ) дізналася про розробку Міністерством палива та енергетики України проекту Основних напрямків енергетичної стратегії України на період до 2030 року. Даною Стратегією, зокрема, передбачався інтенсивний розвиток атомної енергетики України, в тому числі, плани будівництва понад десяти нових атомних реакторів. Такий документ викликав занепокоєння в колах екологічної громадськості та бажання взяти участь у процесі розробки та вдосконалення цього документу. Разом з тим, знайти текст проекту Стратегії із відкритих джерел ЕПЛ не вдалося. Тому, у жовтні 2005 року ЕПЛ звернулася до Мінпаливенерго для отримання копії цього документа та з вимогою повідомити про процедуру збору коментарів та громадського обговорення Стратегії. Проте, відповіді на запит Міністерство так і не надало. Поки ЕПЛ готувала, а суд приймав до розгляду позов про доступ до інформації, 15 березня 2006 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію без громадського обговорення.

Тоді, у 2006 році на ефективне судове оскарження. Стратегії з підстав неналежної участі громадськості у процесі її розробки і прийняття було мало шансів. Сьогодні ж для оскарження аналогічного документа, якщо такий прийнятий без проведення стратегічної екологічної оцінки із відповідним залучення громадськості, є достатні правові підстави. Це стало можливим у зв'язку із ратифікацією Україною Протоколу про стратегічну екологічну оцінку. Тому, аргументуючи необхідність Вашого залучення до процесу підготовки документа державного планування, нагадуйте відповідному компетентному органу про міжнародні зобов'язання держави в рамках Протоколу. Цей аргумент може стати і в нагоді у судовому процесі, якщо Ви вважатимете, що Ваше право на участь було порушене.

*Алексеева Єлизавета,
керівник інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ*

1.3. Закон України «Про державні цільові програми»

Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість

У 2004 році Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державні цільові програми»²⁰. Згідно статті 1 закону, державна цільова програма (надалі — ДЦП) — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Згідно закону, державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (надалі — загальнодержавні програми) — це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей

²⁰ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15/conv>

економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Згідно класифікації ДЦП (стаття 3), екологічною є ДЦП, метою якої є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їхніх наслідків. Разом з тим, ДЦП охорони довкілля чи екологічні ДЦП не є єдиним видом державних цільових програм, що цікавлять нас у контексті участі громадськості. Справа в тому, що Організаційна конвенція, Директива ЄС про стратегічну екологічну оцінку та Протокол про стратегічну екологічну оцінку гарантують це право щодо будь-яких планів і програм, що стосуються довкілля. Це можуть бути плани і програми у сфері сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, телекомунікацій, туризму, містобудування і землеустрою. Закон передбачає участь громадськості в процесі розробки ДЦП, хоча процедура прописана фрагментарно і передбачена лише на дуже ранньому етапі розробки ДЦП. Так, згідно із Законом, громадське обговорення передбачено лише для концепції ДЦП.

Строки громадського обговорення

Закон не передбачає жодним мінімальних чи максимальних строків громадського обговорення чи будь-яких інших строків у контексті залучення громадськості.

Повідомлення про громадське обговорення

Ініціатором ДЦП можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Вони ж відповідають за розроблення концепції ДЦП та проводять її громадське обговорення.

Опублікування проекту рішення

Згідно із законом, проект концепції ДЦП, який розробляється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми, публікується ініціатором ДЦП в офіційних засобах масової інформації, а також та розміщується на його веб-сайті для громадського обговорення. Проект концепції державної цільової програми повинен містити:

- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;

- аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми;
- визначення мети програми;
- визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта;
- визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;
- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Згідно з Порядком розроблення та виконання державних цільових програм²¹, ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту. Варто відзначити, що обов'язок органу, що приймає рішення, належним чином врахувати результати участі громадськості є чи не ключовим елементом ефективної реалізації цього права, тому закріплення такого обов'язку лише в підзаконному акті, а не у відповідному законі, є на нашу думку, недоліком.

Інші положення

Закон не передбачає опублікування проекту розробленої ДЦП і її громадське обговорення. Тим не менше, однією із основних стадій розроблення ДЦП є державна експертиза проекту програми. Згідно *Порядку розроблення та виконання державних цільових програм* однією із таких експертиз є державна екологічна експертиза. А вже в контексті проведення державної екологічної експертизи участь громадськості забезпечується згідно Закону України «Про екологічну експертизу», а також відповідних підзаконних актів.

У контексті ДЦП вартує іще згадати про Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання²². Участь громадськості у цьому документі прописана значно слабше. Так, п. 2.1. говорить про те, що підготовка проекту програми здійснюється місцевим органом виконавчої влади самостійно або спільно із заінтересованими науковими організаціями, підприєм-

²¹ Затверджений Постановою КМУ від 31 січня 2007 р. N 106, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-p>

²² Затверджені Наказом Мінекономіки України від 04.12.2006 № 367

ствами, установами, які зацікавлені у прийнятті та реалізації програми. Для забезпечення підготовки проекту програми можуть утворюватися групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо. П. 3.1 зазначає, що з метою широкого обговорення проект програми може розміщуватися на зовнішньому сайті місцевого органу виконавчої влади, а в місцевій пресі — публікуватися інформаційні матеріали про проект програми. Тим не менше, до регіональних програм застосовні ті самі основні положення Закону України «Про державні цільові програми», а, відтак, забезпечення участі громадськості — це не право, а обов'язок органу, що розробляє і затверджує програму.

Опублікування прийнятого рішення

Згідно статті 10 закону, загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні цільові програми — за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України. І хоча Закон України «Про державні цільові програми» не вміщує положення про обов'язкове опублікування ДЦП після її прийняття, усі закони України та акти уряду підлягають опублікуванню у офіційних друкованих виданнях, а також постійно розміщуються на офіційному веб-порталі нормативно-правових актів Верховної Ради України.

У контексті державних цільових програм в першу чергу варто звертати увагу на положення національного законодавства, оскільки їх легше донести до свідомості держслужбовців. Тим не менше, часто буває, що Закон України «Про державні цільові програми» не закріплює того чи іншого обов'язку органу влади в процесі участі громадськості. В такому разі варто посилатися на Протокол про стратегічну екологічну оцінку.

1.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийнятий ВРУ у 2011 році, відомий скасуванням державної екологічної експертизи, а, отже, і основної законодавчої основи для участі громадськості для проектів містобудівної діяльності (будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку). Разом з тим, закон передбачає процедури участі громадськості під час розробки містобудівної документації на місцевому рівні, тобто для генеральних планів населених пунктів, планів зонування

територій і детальних планів територій. Згідно міжнародних документів, такі плани підпадають під категорію «плани і програми, що стосуються довкілля», а тому участь громадськості у їхній розробці повинна відповідати міжнародним стандартам.

Рішення, до процесу прийняття яких залучається громадськість

Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту.

План зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів.

Детальний план у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території. Детальний план розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції.

Строки громадського обговорення

Строки подання і строки завершення розгляду пропозицій визначаються ініціатором обговорення. Будь-яких фіксованих строків тривалості громадського обговорення нормативні документи не передбачають. Пропозиції, подані після встановленого органом місцевого самоврядування строку, залишаються без розгляду.

Пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк. Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються

на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів.

Повідомлення про громадське обговорення

Згідно з Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні²³ повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації має містити:

1. інформацію про мету, склад та зміст містобудівної документації, викладену у скороченій та доступній для широкої громадськості формі;
2. основні техніко-економічні показники, зокрема графічні матеріали, що відображають зміст містобудівної документації;
3. відомості про замовника та розробника проектів містобудівної документації та підстави для їхнього розроблення;
4. інформацію про місце і строки ознайомлення з проектом містобудівної документації;
5. інформацію про посадову особу органу місцевого самоврядування, відповідальну за організацію розгляду пропозицій;
6. відомості про строк подання і строк завершення розгляду пропозицій;
7. інформацію стосовно запланованих інформаційних заходів (презентація, прилюдне експонування, телевізійні програми, публічні конференції тощо).

Опублікування проекту рішення

Оприлюднення проектів генеральних планів, планів зонування територій, детальних планів територій здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їхнього надходження до відповідного органу місцевого самоврядування.

²³ Затвердженого Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-p/conv>

Ігнорування Тлумацькою райдержадміністрацією процедур громадського обговорення проектів ДПТ для розміщення трьох потужних свиноферм за межами сіл

У лютому 2016 року Тлумацька райдержадміністрація видала Розпорядження № 109 «Про затвердження детального плану території за межами населених пунктів Грушківської, Гавриляцької, Хотимирської сільських рад для будівництва сільськогосподарських будівель і споруд на землях для ведення фермерського господарства».

У розпорядженні, хоча цього і не видно із його назви, йдеться про розміщення трьох потужних свиноферм за територіальними межами, але у безпосередній близькості до вказаних сіл. У процесі прийняття цього розпорядження Тлумацька райдержадміністрація і виконкоми сільських рад грубо порушили процедури громадського обговорення проекту ДПТ, чим викликали значне обурення місцевого населення і хвилю судових процесів.

Зокрема, замість проведення реальних громадських слухань для населення, два виконкоми сільських рад в якості підтвердження громадського обговорення подали до райдержадміністрації свої рішення про схвалення ДПТ. Проект ДПТ не був опублікований ні на сайті Тлумацької райдержадміністрації, ні розміщений у доступних для населення місцях будь-яким іншим чином. Крім того, оголошення про громадське обговорення за своїм змістом не містило необхідної інформації про суть рішення, що планується приймати, як того вимагає закон. Зокрема із нього навіть не було зрозуміло, що йдеться про розміщення великих свинокомплексів.

Усе це стало причиною подачі місцевими жителями позову до адміністративного суду для оскарження розпорядження Тлумацької РДА про затвердження ДПТ, який має реальні шанси на успіх.

*Алексєєва Єлизавета,
провідний юрист ЕПЛ*

Інші положення

Звертаємо Вашу увагу на те, що в контексті містобудівної документації на місцевому рівні національне законодавство визначає кола зацікавленої громадськості, яким надаються прав участі у процесі розробки таких документів. Згідно із законом, пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

1. повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
2. юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
3. власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, та на суміжній з нею;
4. представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
5. народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Всупереч положенням обов'язкових для України міжнародних документів закон не передбачає можливості для участі неурядових організацій (громадських та благодійних організацій будь-якого спрямування, в тому числі екологічних, будинкових чи вуличних комітетів і т. д.). Закон чітко встановлює, що коментарі, що надійшли від осіб поза встановленим списком, не підлягають розгляду, що, на нашу думку, є грубим порушенням прав неурядових організацій. Слід зазначити, що в порушення вимог Оргуської конвенції, закон вимагає аби пропозиції громадськості були обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил.

Втім, якщо від Вас вимагають обов'язкове посилання на відповідні законодавчі та нормативно-правові акти, будівельні норми, державні стандарти і правила, Вашу громадську організацію не допускають до громадських слухань, членства у погоджувальній комісії, — аргументуйте положеннями Оргуської конвенції та Протоколу про стратегічну екологічну оцінку. Ці документи є частиною національного законодавства мають вищу юридичну силу у порівнянні із законами України.

Закон і відповідний Порядок не передбачають чіткого обов'язку органів місцевого самоврядування враховувати результати громадського обговорення під час розгляду та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні. Тим не менше, в разі виникнення у процесі громадських слухань спірних питань, утворюється погоджувальна комісія. До складу погоджувальної комісії входять: 1) посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування; 2) представники органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів; 3) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці; 4) уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. При цьому, кількість представників громадськості

має становити не менше 50 відсотків і не більше 70 відсотків загальної чисельності комісії. Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає спірні питання, зафіксовані у протоколі громадських слухань, та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень). Рішення погоджувальної комісії приймається більшістю присутніх членів та оформлюється відповідним протоколом.

Національна правова база забороняє затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості.

Розробка детального плану території (ДПТ) для розміщення свиноферми за межами с. Дуліби Жидачівського району

ТзОВ «Лемберг-Агро» розповідали жителям села Дуліби на громадських слуханнях про «європейські технології та виробництво» у новому свинокомплексі на місці колишньої тваринницької ферми. Тим не менше, протести мешканців та численні перевірки контролюючих органів планованої свиноферми виявили відсутність оформленого права на земельну ділянку, а також численні порушення вимог природоохоронного законодавства. Іще у 2014 році райдержадміністрація за заявою підприємства надала згоду на розробку ДПТ, що є передумовою для оформлення прав на землю, але не завершивши цих процедур у квітні 2016 року ТзОВ «Лемберг-Агро» завезло на ферму тварин і фактично розпочало роботу. Щоправда, мешканці провели успішні протести і тварин було вивезено. У 2016 році для розміщення свиноферми за межами с. Дуліби було ТзОВ «Лемберг-Агро» було розроблено ДПТ, що підлягає обов'язковому громадському обговоренню.

Після запуску процесу коментування ДПТ для розміщення свиноферми за межами с. Дуліби райадміністрація отримала численну кількість коментарів щодо його змісту. Крім того, проведені органом місцевого самоврядування громадські слухання показали неможливість розміщення свиноферми на даній ділянці через неможливість організувати належну санітарно-захисну зону, близькість ферми до водних об'єктів, що мають значний туристичний потенціал, а також неприйнятність даної ідеї місцевим населенням. Отримавши протокол таких громадських слухань, райдержадміністрація направила коментарі розробнику ДПТ та створила погоджувальну комісію, відклавши рішення про затвердження спірного ДПТ.

Таким чином, громадськість домоглася призупинення прийняття рішень щодо свиногокомплексу, і тепер активно включилася у цей процес, що однозначно позитивно відіб'ється на якості майбутніх рішень та забезпечить досягнення справедливого балансу між економічними, соціальними і екологічними інтересами усіх зацікавлених сторін.

*Ольга Мелень-Забрамна,
керівник юридичного відділу ЕПЛ*

Опублікування прийнятого рішення

Генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій та детальні плани територій розглядаються і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами на чергових сесіях. Закон передбачає чітку вимогу про те, що матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом чи бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування.

Питання відкритості генеральних планів та інших просторово-планувальних документів значно складніше, аніж, до прикладу, нормативно-правових актів, чи навіть окремих дозвільних документів. Історично вони трималися в секреті під грифом «Для службового користування (ДСК)» і не надавалися ні для ознайомлення, ні для зняття копій. На сьогодні після змін у законодавстві і широкої кампанії правозахисних організацій практика обмеження доступу до документів містобудівної документації змінилася на краще. Тим не менше, випадки ненадання доступу до затверджених планів усе ще трапляються. У такому випадку ми рекомендуємо звертатися із скаргами до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Офіс уповноваженого (та його регіональні представництва) уповноважені складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення (із наступним направлення справи на розгляд до суду) за статтею 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення України (порушення права на інформацію та права на звернення). Зокрема ч. 2 цієї статті встановлює адміністративну відповідальність за такі порушення Закону України

«Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації.

Для полегшення навігації серед нормативних актів України, що регулюють це питання, пропонуємо читачам таблицю порівняння режимів участі громадськості щодо різних документах державного планування на сторінці 44. Вона дає можливість швидко зорієнтуватися, який нормативний акт застосовний до стратегії, плану чи програми, що вас цікавить, і побачити передбачені ним основні положення щодо процедур участі громадськості.

РОЗДІЛ 2



Національні стандарти доступу до інформації для потреб ефективної участі громадськості

У 2011 році було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації». Цей закон закріпив право громадськості на доступ до публічної інформації, правило, за яким публічна інформація є відкритою за виключенням, чітко передбачених законом вичерпних винятків. Цей закон також встановив просту і ефективну процедуру доступу запитувачів до публічної інформації. Крім цього, Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язав розпорядників інформації самостійно публікувати певну інформацію.

Зокрема, згідно із п. 2 ч. 1 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності. Згідно із ч. 2-3 статті 15 така інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Якщо правовим режимом участі громадськості у процесі прийняття того чи іншого документу не встановлено вимоги щодо опублікування проекту, і орган, відповідальний за його розробку, цього не робить, у переговорах із органом ми радимо апелювати до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Якщо ж і це не допомагає, можна

також звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, із заявою про вчинення адміністративного правопорушення за статтею 212-3 частина 1 — неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації».

РОЗДІЛ 3



Міжнародні стандарти участі, застосовні в Україні

Як видно із описаного вище, національна правова база для участі громадськості у прийнятті планів і програм, що стосуються довкілля, є заплутаною, подекуди суперечливою і неоднозначно недостатньою для забезпечення ефективної реалізації цього права. Ця правова база не забезпечує впровадження в Україні міжнародних стандартів у цій сфері, які Україна добровільно зобов'язалася перед міжнародним співтовариством забезпечити на своїх території. І хоча досягти прямого застосування міжнародних документів на практиці вкрай складно, ми усе ж вважаємо, що громадськості важливо знати основні положення цих документів. Особливо актуальним це стає через процес апроксимації законодавства України до законодавства ЄС в рамках Угоди про Асоціацію. Хоч і повільними темпами, але цей процес просувається, а тому є надія, що процедури для ефективної участі вже скоро знайдуть своє відображення і у національному законодавстві.

Зокрема, 4 жовтня 2016 року Верховна рада України прийняла закон «Про стратегічну екологічну оцінку», який на думку автора у більшій мірі відображав міжнародні стандарти участі громадськості у процесі розробки документів державного планування. Президент України наклав на цей закон вето, але ми впевнені, що ця помилкова позиція Адміністрації Президента є тимчасовою і у найближчому майбутньому буде змінена. Але із прийняттям Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», якщо буде прийнятий у редакції від 4 жовтня 2016 чи схожій, вимоги щодо екологічної оцінки та участі громадськості поширюватимуться не на усі документи державного планування, передбачені Протоколом по СЕО та відповідною Директивою ЄС. Більше того, Оргуська конвенція визначає ще ширше в порівнянні із Протоколом і Директивою коло документів, що підлягають участі громадськості. Тому безпосереднє звернення до тексту конвенції залишатиметься актуальний іще довго.

Оргуська конвенція

Стаття 7

Кожна із Сторін передбачає відповідні практичні та/або інші положення щодо участі громадськості на принципах прозорості та справедливості в процесі підготовки планів і програм, пов'язаних з навколишнім середовищем, надаючи громадськості необхідну інформацію.

3.1. Плани і програми, що стосуються довкілля

Стаття 7 Оргуської конвенції (участь громадськості у прийнятті рішень, що стосуються планів, програм і політики, пов'язаних з навколишнім середовищем) охоплює участь громадськості в зв'язку з розробкою органами публічної влади планів, програм і політики. Щодо цих документів конвенція не виставляє таких жорстких стандартів як щодо рішень щодо конкретних об'єктів та видів діяльності, тим не менше окремі чіткі вимоги все ж передбачені (вимоги щодо термінів і ефективності участі громадськості, а також зобов'язання щодо забезпечення належного врахування результатів такої участі). Визначальним є те, що у статті 7 йдеться про плани і програми, «пов'язані з навколишнім середовищем», а не про плани і програми, які можуть вплинути на навколишнє середовище, що є набагато вужчим поняттям. Офіційна *Інструкція з впровадження Оргуської конвенції*²⁴, розробленої Секретаріатом і затвердженій Народою Сторін, говорить про те, що вирішення питання чи пов'язаний конкретний план або програма з навколишнім середовищем, має бути встановлено з урахуванням непрямого визначення «навколишнього середовища», що міститься у визначенні «екологічна інформація» (пункт 3 статті 2).

Плани і програми, пов'язані з навколишнім середовищем, можуть включати програмні документи в галузі землекористування та регіонального розвитку, а також секторальне планування в галузі транспорту, туризму, енергетики, важкої і легкої промисловості, водних ресурсів, охорони здоров'я, санітарного стану та т.д. на всіх рівнях управління. До них можуть також включати ініціативи уряду щодо досягнення конкретних програмних цілей, пов'язаних з навколишнім середовищем, таких як програми стимулювання, що мають на меті забезпечити досягнення деяких цільових показників скорочення забруднення, або добровільні програми переробки відходів, а також комплексні стратегії, наприклад національні і місцеві плани дій в галузі навколишнього середовища і плани дій з навко-

²⁴ The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition), June 2014, https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

лишнього середовища і здоров'я. Такі стратегії часто є першим кроком на шляху досягнення цілей охорони навколишнього середовища, після чого на основі цих стратегій розробляються відповідні плани. До інших прикладів можна віднести програми інтегрованого управління водними об'єктами за басейновим принципом, стратегії екологічної освіти або програми співпраці влади з природоохоронними НУО.

Розмір охопленої території і рівень процесу прийняття рішень можуть бути важливими факторами при визначенні поширення вимог статті 7 на регіональні плани і програми. Тим не менше, на думку Секретаріату конвенції, плани з управління відходами або водними ресурсами, а також програми зниження рівня забруднення повітря або програми по боротьбі з шумом будуть «пов'язані з навколишнім середовищем» незалежно від розміру охопленої території і рівня прийняття рішень і, таким чином, вимагатиме участі громадськості відповідно до статті 7, навіть якщо вони стосуються невеликих територій на місцевому рівні²⁵.

Таким чином, якщо орган влади не вважає доречним долучити громадськість до розробки певної стратегії, плану чи програми, яка, на вашу думку, «пов'язана із довкіллям», виходячи із відсутності такої прямої вимоги у національному законодавстві, ми радимо використовувати положення Організаційної конвенції для обґрунтування обов'язку держави забезпечити участь громадськості у цьому процесі.

3.2. Участь громадськості і стратегічна екологічна оцінка

Організаційна конвенція не зобов'язує Сторони проводити екологічну оцінку, однак, обов'язковою передумовою впровадження статті 7 є наявність відповідної правової основи для розгляду екологічних аспектів планів і програм.

Належне проведення процедури участі громадськості в контексті стратегічної екологічної оцінки (надалі — СЕО) є дієвим, хоча і не єдиним можливим, інструментом, що дозволяє реалізувати вимоги статті 7, оскільки передбачає механізм врахування зауважень, пов'язаних з екологічними наслідками планів і програм.

Двома важливими інструментами в контексті СЕО є Протокол по СЕО до Конвенції Еспо та Директива 2001/42 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу певних планів і програм на навколишнє середовище (Директива по СЕО). Як вже зазначалося вище, Україна ратифікувала Протокол по СЕО, а в рамках Угоди про Асоціацію

²⁵ The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition), June 2014, https://www.unep.org/env/pp/implementation_guide.html, P. 176

зобов'язалася наблизити своє законодавство, в тому числі, і до Директиви по СЕО.

Згідно цих документів мета СЕО полягає в тому, щоб забезпечити визначення і оцінку екологічних наслідків планів і програм до їх прийняття. Обидва інструменти охоплюють державні плани і програми в різних секторах, включаючи транспорт, енергетику, відходи, промисловість, водні ресурси, телекомунікації, туризм, міське та сільське планування і землекористування, «які можуть викликати значні екологічні наслідки» (Директива по СЕО) або «які можуть викликати суттєві екологічні, в тому числі пов'язані зі здоров'ям населення, наслідки» (Протокол по СЕО). Ці два інструменти встановлюють аналогічні процедури, і вимоги до змісту оціночної документації. Обидва інструменти посилаються на Оргуську конвенцію і передбачають право громадськості висловлювати свою позицію, а також обов'язок органів врахувати результати такої участі при прийнятті планів і програм.

Якщо ви плануєте коментувати план чи програми у секторах, що покривають протоколом та директивою про СЕО, обов'язково посилайтесь на ці два міжнародні документи. Це додасть ваги вашим вимогам.

3.3. Стандарти для участі громадськості

Конвенція покладає на Сторони низку зобов'язань у контексті участі громадськості в процесі розробки планів і програм, пов'язаних з природним довкілля. Зокрема, конвенція визначає мінімальні стандарти, які можуть бути посилені державою в національному законодавстві.

Громадськість. На відміну від статті 6 Оргуської конвенції, яка поширюється на «зацікавлену громадськість», в статті 7 передбачено, що дані положення застосовуються до «громадськості» в цілому, яка згідно із статтею 2 включає водночас юридичні, і фізичні особи.

Друге речення статті 7 вимагає, щоб відповідний державний орган з урахуванням цілей конвенції визначав ті кола громадськості, які можуть брати участь у процесі прийняття рішень. На відміну від інших аспектів статті 7, ця друга задача покладається не на Сторону, а безпосередньо на відповідний державний орган. Тим не менше, це положення не повинно розглядатися як спосіб обмеження сфери дії права громадськості на участь, а навпаки — як інструмент забезпечення якісної ідентифікації потенційних зацікавлених кіл громадськості. Крім передбачуваних представників груп, що мають певні особливі інтереси, які традиційно включаються в такі процеси (екологічні НУО ітд), інші представники громадськості, які отримали інформацію про цей процес з повідомлення, можуть також ви-

явити цікавість взяти участь в процесі (організації споживачів, ОСББ ітд). У статті 7 прямо зазначено, що громадськість, яка може брати участь, повинна виявлятися «з урахуванням цілей цієї Конвенції». Відповідно до цілей, передбачених в абзаці чотирнадцятому преамбули, «заохочувати широке інформування громадськості про рішення, що впливають на навколишнє середовище і сталий розвиток, і її участь в процесі прийняття таких рішень», зобов'язання визначати громадськість, яка може брати участь, не повинно сприйматися як інструмент обмеження участі, а, скоріше, як спосіб його вдосконалення з метою підвищення ефективності.

Абзаци 7–11, 13, 16, 17 і 21 преамбули також можуть в певні мірі орієнтувати державні органи в тому, як визначати осіб, які можуть побажати взяти участь в конкретних процесах. Згідно з абзацом 13 преамбули і в контексті пункту 5 статті 2 щодо більш вузького поняття «зацікавлена громадськість», НУО, які сприяють охороні навколишнього середовища, повинні завжди розглядатися як суб'єкти, які мають такі інтереси. Це дуже важливе положення, адже, до прикладу, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» доволі жорстко обмежує кола громадськості, що залучаються до процесу розробки і прийняття генеральних планів та інших просторових планів на локальному рівні, і, зокрема, не включає НУО.

Оскарження рішення про розробку детального плану території під полігон промислових відходів з підстав порушення права на участь у прийнятті такого рішення

У грудні 2013 року фізична особа²⁶ та Донецька обласна громадська організація Природоохоронний рух «Джерела», оскаржили в суді розпорядження голови Слов'янської райдержадміністрації про надання дозволу на розробку детального плану території для розміщення, експлуатації та обслуговування полігону промислових відходів. Запланованим місцем розташування полігону була територія, розташована в безпосередній близькості від м. Миколаївка (700 м), яка знаходилася на землях Райгородоцької селищної ради.

Позивачі стверджувати, а суд із посиланням на національне законодавство, а також Оргуську конвенцію підтвердив незаконність оскаржуваного розпорядження у зв'язку із суттєвим порушення права громадськості на участь у процесі його прийняття. Позивачі стверджувати, а суд із посиланням на національне законодавство, а також

²⁶ З метою захисту персональних даних Єдиний державний реєстр судових рішень вилучає із тексту рішень в тому числі ПП сторін процесу.

Оргуську конвенцію підтвердив незаконність оскаржуваного розпорядження у зв'язку із суттєвим порушення права громадськості на участь у процесі його прийняття. Суд відзначив, що чинне законодавство передбачає цілу низку заходів, які мають на меті широку участь громадськості у прийнятті рішень з питань що стосуються впливу на навколишнє середовище, забезпечення участі громадськості вже на ранньому етапі процедури прийняття таких рішень, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою.

Так, зокрема, суд підтвердив, що опубліковане у пресі оголошення про проведення громадських слухань за своїм змістом не відповідає вимогам пункту 5 Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, оскільки обмежувалась лише інформацією про час та місце проведення громадських слухань, місце ознайомлення із відповідним проектом, та строк подання пропозицій.

Крім того, суд дослідив склад учасників громадських слухань і виявив, що 90% осіб, присутніх на зборах, були працівниками підприємства, зацікавленого у оскаржуваному рішенні (третья особа на стороні Відповідача), які отримали на день громадських слухань додатковий оплачуваний час відпочинку і були доставлені на місце проведення слухань автобусами, найнятими підприємством. В той же час, мешканці міста Миколаївка, ті кілька осіб, які змогли з'явитися на слухання у робочий час, були позбавлені можливості подавати зауваження і коментарі, що обгрунтовувалося неналежністю їх до зацікавленої громадськості.

У цьому контексті суд здійснив оцінку джерел національного та міжнародного права. Попри існування у профільному законодавстві (ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та вищезазначеному Порядку) дуже вузького переліку осіб, що залучаються до громадського обговорення, суд керуючись, зокрема, Оргуською Конвенцією визнав за позивачами їх приналежність до зацікавленої громадськості, а відтак визнав і порушення їх права на участь у процедурі громадського обговорення та громадських слуханнях. У зв'язку із цим, суд визнав протиправним і скасував оскаржуване розпорядження. Це рішення було підтримано судами апеляційної та касаційної інстанцій і набрало законної сили. Постанова Слов'янського міськрайонного суду Донецької області 05 серпня 2014 року, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40107099>.

Ця справа яскраво ілюструє практичну користь від знання і застосування міжнародних документів у сфері участі громадськості. Якщо ви стикнулися із подібною ситуацією, то не зайвим буде послатися на цей судовий прецедент. Чи ви знаходитесь на стадії коментування і маєте підозри у тім, що ваші коментарі будить відкинуті, чи вже на стадії судового оскарження рішення, прийнятого без розгляду ваших коментарів, подайте органу/суду роздруківки рішень усіх трьох інстанцій у цій справі із офіційного державного реєстру судових рішень.

*Алексеева Єлизавета,
провідний юрисконсульт ЕПЛ*

Надання інформації. Згідно з конвенцією громадськість повинна мати доступ до необхідної інформації, що стосується розробки планів і програм. Слово «необхідна» повинно тлумачитися в контексті ефективної участі. До процедур участі громадськості у розробці планів і програм застосовуються вимоги пунктів 3 (а також пункт 2 інкорпорований пунктом 3), 4 і 8 статті 6.

Пункт 2 статті 6 визначає обсяг інформації, до якої громадськість повинна мати доступ, щоб брати участь в процесі ефективно. Хоча не вся інформація, передбачена пунктом 2 статті 6, може бути «необхідною» для цілей статті 7. З огляду на схожість процесів прийняття рішень, що стосуються навколишнього середовища, більшість зобов'язань щодо надання інформації, які вважаються необхідними в контексті рішень щодо конкретних об'єктів відповідно до статті 6, можуть також визнаватися «необхідними» стосовно планів і програм, і застосовуватися *mutatis mutandis* (лат. із врахуванням відповідних відмінностей). Зрозуміло, сюди слід віднести і зобов'язання інформувати громадськість про початок процедури і про можливості участі в ній.

Врахування результатів участі громадськості. Пункт 4 статті 6 зобов'язує Сторони забезпечувати участь громадськості на ранньому етапі процесу, коли ще відкриті всі можливості. Пункт 8 статті 6 зобов'язує Сторони забезпечувати «належне врахування» результатів участі громадськості в прийнятих рішеннях.

Оскарження порушень права на участь. Що ж робити, якщо Ваше право на участь у розробці документів державного планування порушається? Класичною відповіддю на це запитання буде адміністративне чи/та судове оскарження. Разом з тим, на сьогодні в Україні відсутній орган, що здатен ефективно захистити і поновити право в рамках адміністративного оскарження, а судове оскарження стає усе складнішим і дорожчим, і таким чином все більше недоступним для пересічного громадянина чи неурядової

організації. Однак, у цьому посібнику ми хочемо звернути увагу на такий механізм як звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Згідно з положень Кодексу про адміністративні правопорушення України (КпАП), уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтею 212-3 КпАП.

Стаття 212 ³ Порушення права на інформацію та права на звернення		
	Диспозиція	Санкція
1	Неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції»	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
2	Порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
3	Порушення вимог Закону України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», а саме необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, неповне надання інформації, неповідомлення про подовження строку розгляду запиту, відстрочення розгляду запиту, крім випадків, визначених цим Законом	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
4	Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
5	Неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у відповідь на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

6	Ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення Закону України «Про доступ до судових рішень»	Тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
7	Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян»	Тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
8	Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою–сьомою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню	Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

Згідно з ч. 7 цієї статті, незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення чи інше порушення Закону України «Про звернення громадян» є адміністративним правопорушенням. Згідно ж з Закону України «Про звернення громадян» пропозиція, що надсилається органу державної влади чи навіть приватній особі, є різновидом звернення громадян, що згідно закону підлягає розгляду і відповідній реакції і відповіді.

За вашим зверненням уповноважена особа офісу Уповноваженого з прав людини складає протокол про вчинення адміністративного правопорушення, який ним же невідкладно направляється до суду для розгляду. Рішення про вчинення чи не вчинення правопорушення і накладення на винну посадову особу штрафу вирішує суд. Суд, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, не може зобов'язати орган надати Вам запитувану інформацію, опублікувати той чи інший документ, чи розглянути Ваші пропозиції. Тим не менше, практика показує, що вже після складення Уповноваженням протоколу органи добровільно виправляють вчинене ними порушення права.

Звернення до Уповноваженого є доволі ефективним і швидким механізмом реакції на очевидні порушення, що, як правило, має наслідком його виправлення. Крім того, за звернення до Уповноваження не справляється будь-який збір, на відміну від судового оскарження. Воно також є значно швидшим, за судове, оскільки вирішується судом протягом 3-х місяців з моменту вашого звернення до Уповноваженого.

Висновки. Викладений матеріал дає можливість зробити такі загальні висновки:

1. Національне законодавство України передбачає право громадян та інших зацікавлених осіб (до прикладу, неурядових організацій) брати участь у процесах розробки документів державного планування, що стосуються довкілля.
2. Громадськість України все більше бере участь у цих процесах, що покращує якість рішень, які приймаються.
3. Разом з тим, процедури такої участі різняться в залежності від природи документа і вміщені у цілій низці нормативно-правових актів різного рівня. Для полегшення навігації користувача у посібнику наводиться аналіз цих актів, порівняльна таблиця правових режимів, а також тексти (подекуди витяги) цих нормативно-правових актів.
4. Попри існування національного законодавства у сфері участі громадськості, воно 1) не охоплює усі можливі документи державного планування, що стосуються довкілля; 2) процедури участі громадськості вузько обмежують кола громадськості, що може брати участь у цих процесах; 3) процедури участі громадськості подекуди не вміщують основних елементів ефективної участі громадськості (обов'язку органу опублікувати проект документа на початку процедури громадського обговорення, обов'язку врахувати чи обґрунтовано відхилити коментарі, що надійшли в процесі громадського обговорення).
5. Через ці недоліки органи/інші особи, відповідальні за розробку документів державного планування та участь громадськості, подекуди формально ставляться до цього механізму, а деколи відверто його фальсифікують.
6. Україна, як гравець на міжнародній арені, добровільно взяли на себе зобов'язання в рамках Організації Конвенції, Протоколу до Конвенції Еспо та Угоди про асоціацію Україна–ЄС (апроксимація до Директиви ЄС по СЕО), покликани гарантувати ефективну реалізацію права на участь у процесі розробки планів і програм, що стосуються довкілля.
7. В умовах недосконалого національного правового регулювання, необхідним і корисним буде звернення до текстів міжнародних документів, які, будучи належним чином ратифіковані Верховною Радою України, становлять частину національного законодавства і мають вищу юридичну силу у порівнянні із актами національного законодавства у разі суперечностей. Є приклади із судової практики, де в умовах колізії суд застосував норми Організації Конвенції, що надавали ширші можливості для участі у порівнянні із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

8. Корисним механізмом у відстоювання права на участь є звернення до Уповноваженого з прав людини, який наділений повноваженнями безкоштовно та відносно швидко й ефективно реагувати на порушення права на доступ до інформації за запитом, неопублікування інформації, що підлягала до опублікування та неврахування коментарів.

Зразок звернення до уповноваженого ВРУ з прав людини

Львівське регіональне представництво
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
E-mail: pred.lviv@ombudsman.gov.ua

06 вересня 2016 року МБО «Екологія-Право-Людина» звернулися із інформаційним запитом № 624 до Львівської обласної державної адміністрації (Додаток 1). 09 вересня 2016 року Львівська обласна державна адміністрація отримала запит ЕПЛ (Додаток 2). Проте станом на 10 жовтня 2016 року ЕПЛ так і не отримала відповідь на запит.

Таким чином Львівська облдержадміністрація попри отримання запиту на інформацію, жодним чином не відреагувала на нього та не надала жодної інформації, яка є публічною і не може бути обмеженою у доступі, що призвело до порушення права ЕПЛ на інформацію.

Відповідно до положень статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Відповідно до частини 2 ст. 212-3 КпАП України, порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до пункту 8–1 статті 255 Кодексу про адміністративні правопорушення України, уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповнова-

женого Верховної Ради України з прав людини мають право скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-3 КпАП України.

Враховуючи вищенаведене, просимо:

1. Встановити винну особу у ненаданні інформації на запит ЕПЛ від 06 вересня 2016 року № 624 та скласти протокол про адмінправопорушення за ненадання інформації.
2. Надіслати протокол про адміністративні правопорушення до відповідного суду та надіслати копію протоколу ЕПЛ.
3. Повідомити про результати розгляду скарги та повідомити про дату судового розгляду справи про притягнення винних осіб до відповідальності.

Додатки:

1. Копія запиту від 06 вересня 2016 року № 624.
2. Копія повідомлення про вручення № 664 від 13 вересня 2016 року.

З повагою,
виконавчий директор
МБО «Екологія-Право-Людина»

Олена Кравченко

РОЗДІЛ 4



Витяги з текстів нормативних актів

Для полегшення практичної реалізації права на участь громадськості під час розробки державних і місцевих стратегій, планів і програм ми включили у цей посібник безпосередньо тексти законів (витяги) та підзаконних нормативно-правових актів, що можуть Вам знадобитися. На нашу думку, у сесійній залі обласної ради значно ефективніше буде посилатися на текст нормативного документа, аніж на посібник.

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства охорони
навколишнього природного
середовища України
18.12.2003 № 168

4.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля

1. Загальна частина

1.1. Це Положення регулює відносини щодо реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля.

1.2. У цьому Положенні наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

Громадськість — одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою.

Зацікавлена громадськість — це громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля.

Громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) — це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів тощо).

Суб'єкти громадського обговорення — це:

- органи державної влади;
- підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, суб'єкти підприємницької діяльності, які планують або здійснюють господарську діяльність;
- засоби масової інформації;
- зацікавлена громадськість.

Особа, яка приймає рішення з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (далі — особа, яка приймає рішення), означає:

- орган державної влади, до компетенції якого входить прийняття таких рішень;
- підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, на які законодавством України покладено виконання інформаційних чи інших обслуговуючих функцій у сфері охорони довкілля.

Замовник проекту рішення з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (далі — замовник проекту рішення) — будь-який суб'єкт, який звертається з клопотанням щодо запровадження господарської діяльності до особи, яка приймає рішення.

1.3. Основні принципи участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля:

- прозорість та демократизм;
- доступ громадськості до інформації для прийняття відповідних рішень;
- урахування громадської думки при прийнятті остаточного рішення;
- сприяння участі громадськості у прийнятті рішень.

1.4. Види рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість:

- 1.4.1. розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів;

- 1.4.2. підготовка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів;
 - 1.4.3. здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище (далі — ОВНС) небезпечних об'єктів та видів діяльності;
 - 1.4.4. видача відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням;
 - 1.4.5. витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.
- 1.5. До форм участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, належать:
- 1.5.1. робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків;
 - 1.5.2. робота в складі державних еколого-експертних комісій;
 - 1.5.3. громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо;
 - 1.5.4. організація та проведення громадської екологічної експертизи;
 - 1.5.5. обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні ОВНС;
 - 1.5.6. підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом «Про звернення громадян» (393/96–ВР);
 - 1.5.7. виступи в засобах масової інформації з екологічних питань;
 - 1.5.8. інші форми, передбачені законодавством України.

1.6. Громадське обговорення є поширеною формою виявлення громадської думки для прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, і може ініціюватися суб'єктами громадського обговорення.

2. Порядок проведення громадського обговорення

2.1. Замовник проекту рішення повідомляє особу, яка приймає рішення, та розміщує в засобах масової інформації заяву про екологічні наслідки запланованої діяльності, зміст якої визначається ст. 35 Закону України «Про екологічну експертизу» (45/95-ВР).

2.2. Особа, яка приймає рішення, визначає тривалість громадського обговорення в залежності від виду запланованого рішення. Тривалість громадського обговорення не може перевищувати:

- 3 місяців — для міждержавних, державних, регіональних програм, планів, стратегій, концепцій, проектів нормативно-правових актів; здійснення діяльності, яка справляє чи може справити негативний вплив на стан довкілля, або рішень щодо витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища;

- 2 місяців — для місцевих програм, планів дій, стратегій; прийняття рішень щодо витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

- 1 місяця — для видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також рішень щодо діяльності, яка справляє чи може справити негативний вплив на стан довкілля.

2.3. З власної ініціативи або на прохання громадськості особа, яка приймає рішення, може продовжити тривалість громадського обговорення, якщо будь-які дані, інформація чи докази, що надійшли протягом громадського обговорення, призвели до виникнення принципово нових обставин, на термін, необхідний для врахування цих обставин, але не більше 1 місяця.

2.4. На пропозицію громадськості або замовника проекту рішення особа, яка приймає рішення, обирає форму громадського обговорення.

2.5. З метою врахування інтересів суб'єктів громадського обговорення за рішенням особи, яка приймає рішення, при необхідності створюються представницькі консультативні або дорадчі органи, до складу яких на добровільних засадах можуть входити представники громадськості, замовника проекту рішення та особи, яка приймає рішення.

2.6. Особа, яка приймає рішення, призначає дату та місце проведення громадського обговорення та повідомляє про це суб'єктів громадського обговорення не пізніше ніж за 30 днів до моменту його проведення через засоби масової інформації (радіо, телебачення, пресу, систему Інтернет, спеціальні видання), шляхом розсилки таких відомостей зацікавленій громадськості звичайною чи електронною поштою, розміщення оголошень у громадських місцях та інформаційних центрах, інформування через представницькі консультативні та дорадчі органи.

2.7. У повідомленні про проведення громадського обговорення міститься інформація про:

- 2.7.1. передбачувану процедуру, місце, дату та час його проведення;
- 2.7.2. короткий зміст проекту концепції, стратегії, програми, місцевого плану дій, нормативно-правового акта або заяви замовника проекту рішення щодо намірів розміщення, будівництва, реконструкції об'єкта чи здійснення іншої діяльності, яка справляє чи може справити негативний вплив на стан довкілля;
- 2.7.3. особу, яка приймає рішення; адреси, за якими можна ознайомитися з додатковою інформацією та надіслати інформаційні запити, пропозиції, зауваження і рекомендації щодо запланованого розгляду питання;
- 2.7.4. строки подання інформаційних запитів, зауважень та пропозицій;
- 2.7.5. можливість участі громадськості.

2.8. Громадське обговорення розпочинається з доповіді замовника проекту рішення. У доповіді повинні бути висвітлені такі питання:

- 2.8.1 зміст проекту рішення щодо запланованої діяльності (або нормативно-правового акта);
- 2.8.2 можливий негативний вплив на стан довкілля (або необхідність розгляду проекту нормативно-правового акта);
- 2.8.3 заходи для запобігання та/або зменшення такого впливу;
- 2.8.4 короткий зміст проекту рішення (або проекту нормативно-правового акта);
- 2.8.5 зміст зауважень та пропозицій громадськості, які надійшли до початку громадського обговорення;
- 2.8.6 інші відомості щодо проекту рішення.

2.9. Під час проведення громадського обговорення громадськості надається можливість вільно висловлювати в усній та письмовій формі свої думки, зауваження, пропозиції, рекомендації щодо винесених на розгляд питань.

2.10. Матеріали громадського обговорення фіксуються із застосуванням стенографічних або аудіовізуальних методів. Представники замовника проекту рішення зобов'язані забезпечити відповіді на запитання громадськості в усній формі під час громадського обговорення або в письмовій формі після їх закінчення.

2.11. Хід та результати громадського обговорення оформлюються протоколом, який підписується головою і секретарем, обраними на час проведення громадського обговорення його учасниками. Результати повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення.

2.12. Особа, яка приймає рішення, після визначення відповідного рішення щодо розглянутого питання інформує про нього громадськість через засоби масової інформації у строк, який не повинен перевищувати 30 календарних днів.

2.13. На письмовий запит громадськості їй можуть надаватися для ознайомлення стенограми, аудіо-, відеозаписи, повний текст прийнятого рішення з його обґрунтуванням та інші матеріали, що мають відношення до громадського обговорення.

2.14. Матеріали громадського обговорення зберігаються в архівах.

2.15. При розгляді проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів чи охорони довкілля їх текст повинен бути опублікований в засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 днів до початку громадського обговорення.

2.16. Громадськості надається можливість надсилати свої зауваження та пропозиції до представницьких консультативних та дорадчих органів у строки, оголошені в пресі. Пропозиції та зауваження громадськості щодо проектів нормативно-правових актів повинні бути розглянуті та враховані в межах чинного законодавства.

2.17. Рішення, прийняте з порушенням норм цього Положення, може бути оскаржене зацікавленими особами у передбаченому законом порядку.

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України
від 29 червня 2011 р. № 771

4.2. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля

Загальні положення

1. Цей Порядок визначає (якщо інше не встановлено актами законодавства) процедуру залучення громадськості, її представників (представника) до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виконання яких може спричинити негативний вплив на стан довкілля (далі — рішення).

Дія цього Порядку поширюється на центральні та місцеві органи виконавчої влади у частині прийняття ними рішень.

2. У цьому Порядку термін «громадське обговорення» вживається у значенні процедури, спрямованої на врахування думки громадськості, її представників (представника) (далі — громадськість), під час прийняття рішень; термін «генетично модифікований організм» — у значенні, наведеному в Законі України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (1103-16).

3. Рішення поділяються на:

- нормативно-правові акти;
- висновки державної екологічної експертизи;
- проекти містобудівної документації на місцевому рівні (генеральні плани населених пунктів, плани зонування та детальні плани територій);
- плани природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, що фінансуються за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища.

4. Громадське обговорення передбачає:

- інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь;
- забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації;
- надання можливості громадськості подавати пропозиції (зауваження) для врахування під час прийняття рішення (далі — пропозиції (зауваження)),

брати участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення;

- розгляд поданих пропозицій (зауважень);
- інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави;
- забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятим рішенням.

5. Організатором громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення.

Врахування пропозицій (зауважень) громадськості забезпечує орган, який приймає рішення.

6. Організатор громадського обговорення забезпечує дотримання його процедури, зокрема автентичність копій проектних рішень та збереження матеріалів громадського обговорення.

7. Основними формами громадського обговорення є підготовка та подання пропозицій (зауважень), громадські слухання.

Підготовка та подання пропозицій (зауважень)

8. Під час підготовки до проведення громадського обговорення його організатор інформує громадськість про:

- зміст заяви про намір провадити певний вид діяльності;
- замовника проекту рішення;
- зміст проекту рішення;
- процедуру прийняття рішення, зокрема час і місце проведення громадських слухань, уповноважену особу, якій можуть надсилатися пропозиції (зауваження), строки їх подання.

9. Повідомлення про громадське обговорення розміщується періодично до його завершення в засобах масової інформації або оприлюднюється у спосіб, що забезпечує його доведення до жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

10. Пропозиції (зауваження) подаються у письмовій чи усній формі, надсилаються електронною поштою із зазначенням прізвища, імені, по батькові та адреси особи, яка їх подає, протягом строку, передбаченого процедурою громадського обговорення, але не менш як протягом 30 днів з дати опублікування повідомлення про його проведення.

Реєстрація пропозицій (зауважень) здійснюється із зазначенням прізвища, імені та по батькові особи, що їх подала, та її адреси.

Особі, що надіслала пропозиції (зауваження) електронною поштою, надсилається повідомлення в електронній формі, що підтверджує факт їх надходження.

Юридичні особи подають пропозиції (зауваження) у письмовій чи електронній формі із зазначенням найменування та місцезнаходження.

Анонімні пропозиції (зауваження) не розглядаються.

Громадські слухання

11. Під час громадського обговорення можуть проводитися громадські слухання.

12. Проведення громадських слухань є обов'язковим у разі прийняття рішень щодо об'єктів та видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, а також в інших установлених законом випадках.

13. Організатор громадського обговорення визначає дату та місце проведення громадських слухань і забезпечує відповідне інформування громадськості про:

- замовника проекта рішення та зміст його заяви;
- короткий зміст проекту рішення;
- найменування органу, який приймає рішення, із зазначенням адреси, за якою можна ознайомитися з документами, на підставі яких приймається рішення, та додатковою інформацією, надіслати запит, пропозиції (зауваження);
- строки подання пропозицій (зауважень).

14. Громадські слухання проводяться під головуванням уповноваженого представника організатора громадського обговорення, який:

- забезпечує реєстрацію їх учасників;
- оголошує порядок денний і пропозиції щодо регламенту їх проведення;
- інформує учасників про порядок ведення протоколу, подання пропозицій (зауважень) у письмовій чи усній формі, зміст пропозицій (зауважень), що надійшли, та процедуру їх врахування;
- оголошує проблемні питання, до яких необхідно привернути увагу громадськості;
- забезпечує проведення обговорення поданих пропозицій (зауважень).

15. Громадські слухання розпочинаються з доповіді замовника проекту рішення, що містить, зокрема, інформацію про:

- зміст проекту рішення та інших документів, що підлягають обговоренню, обґрунтування необхідності його прийняття;
- можливий негативний вплив реалізації зазначеного рішення на стан довкілля;
- заходи щодо запобігання такому впливу та/або його зменшення.

16. Організатор громадського обговорення надає відповіді на запитання громадськості в усній формі під час громадських слухань або в письмовій формі після їх закінчення.

17. Результати громадських слухань та подані пропозиції (зауваження) оформляються протоколом, який підписується головуючим і секретарем, обраними на час проведення громадських слухань їх учасниками.

18. У разі відсутності пропозицій (зауважень) або неявки громадськості на громадські слухання складається відповідний акт.

19. Проведення громадських слухань не виключає можливості подання пропозицій (зауважень) відповідно до пункту 10 цього Порядку протягом строку, передбаченого для громадського обговорення.

Пропозиції (зауваження), що надійшли протягом зазначеного строку, підлягають обов'язковому розгляду органом, який приймає рішення.

Зазначений орган повністю або частково враховує пропозиції (зауваження), або надає обґрунтовану відмову.

20. За результатами громадського обговорення його організатор готує матеріали, які включають документи, що підтверджують факти розміщення в засобах масової інформації, на інформаційних стендах відомостей про його проведення, надсилання індивідуальних повідомлень тощо, перелік пропозицій (зауважень), що надійшли, та відомості про їх врахування або причини відхилення (зокрема часткового), а в разі відсутності пропозицій (зауважень) — акт про їх відсутність.

21. Оприлюднення результатів розгляду пропозицій (зауважень) здійснюється у двотижневий строк після їх розгляду шляхом опублікування в засобах масової інформації, що розповсюджуються на відповідній території, а також розміщення на офіційному веб-сайті організатора громадського обговорення.

Особливості громадського обговорення рішення з оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку

22. Громадське обговорення рішення проводиться двома етапами. На першому етапі здійснюється підготовка матеріалів за результатами оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. На другому етапі проводиться державна екологічна експертиза.

23. На етапі підготовки матеріалів за результатами оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, громадське обговорення розпочинається з дати опублікування заяви про екологічні наслідки діяльності.

Тривалість громадського обговорення не може становити менш як 30 днів з дати опублікування повідомлення про проведення державної екологічної експертизи.

Громадське обговорення проводиться через 15 днів з дати надання громадськості комплекту документів, що містить обґрунтування оцінки впливу на навколишнє природне середовище.

24. Під час громадського обговорення його організатор та орган, який затверджує висновки державної екологічної експертизи, забезпечують безкоштовний доступ громадськості до відповідної інформації (крім таємної інформації).

До такої інформації належать:

- комплект документів, що містить обґрунтування оцінки впливу на навколишнє природне середовище;
- дані про суттєві фактори, що впливають чи можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища, з урахуванням можливості виникнення надзвичайної екологічної ситуації;
- відомості про заходи щодо запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище та/або його зменшення;
- короткий опис проекту рішення, що обговорюється, викладений у загальнодоступній формі;
- альтернативні проекти рішень, розглянуті заявником;
- рішення за результатами громадської експертизи (у разі проведення).

Опріюдження інформації про прийняте рішення

25. Інформація про прийняте рішення розміщується у друкованих засобах масової інформації, що розповсюджуються на відповідній території, та на офіційному веб-сайті організатора громадського обговорення.

4.3. Закон України «Про державні цільові програми»

*від 18 березня 2004, № 1621-IV
(витяги)*

Стаття 1. Визначення та види державних цільових програм

Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі — загальнодержавні програми) — це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Стаття 2. Мета і основні умови розроблення державних цільових програм

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Стаття 3. Класифікація державних цільових програм

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

Стаття 5. Основні стадії розроблення та виконання державної цільової програми

Основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є:

- ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- розроблення проекту програми — визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
- державна експертиза проекту програми;
- погодження та затвердження програми;
- проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби — проміжних звітів;
- підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Порядок розроблення та виконання державних цільових програм (106-2007-п) затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 6. Ініціювання розроблення державної цільової програми та громадське обговорення концепції програми

Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми.

Концепція державної цільової програми розробляється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми.

- Проект концепції державної цільової програми повинен містити:
- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
 - аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми;
 - визначення мети програми;
 - визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта;
 - визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми;
 - оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;
 - оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення. Ініціатор розроблення державної цільової програми подає Кабінету Міністрів України погоджений із центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері економічного розвитку, державної фінансової політики, державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, а в разі необхідності також з іншими міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади проект концепції програми.

(Частина п'ята статті 6 із змінами, внесеними згідно із Законом N 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012)

У разі виникнення потреби в розробленні та виконанні державної цільової програми з метою ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій концепція програми може не розроблятися.

Стаття 7. Схвалення концепції державної цільової програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми

Кабінет Міністрів України розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення.

Стаття 10. Затвердження державної цільової програми

Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом.

Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

4.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

від 17.02.2011 № 3038-VI
(витяги)

Стаття 21. Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів

1. Громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій.

2. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється.

При вирішенні відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» питань відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадські слухання не проводяться.

3. Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити:

- 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками;
- 2) оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості;
- 3) реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення);
- 4) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію;
- 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

4. Оприлюднення проектів генеральних планів, планів зонування територій, детальних планів територій здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їх надходження до відповідного органу місцевого самоврядування.

5. Оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування.

6. Пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань.

Пропозиції, надані після встановленого строку, не розглядаються.

7. Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

- 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
- 2) юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
- 3) власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, та на суміжній з нею;
- 4) представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
- 5) народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

8. Для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань, може утворюватися погоджувальна комісія.

До складу погоджувальної комісії входять:

- 1) посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування;
- 2) представники органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів;
- 3) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці;
- 4) уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. Кількість представників громадськості має становити не менше 50 відсотків і не більше 70 відсотків загальної чисельності комісії.

Головою погоджувальної комісії є посадова особа відповідного органу місцевого самоврядування.

Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає спірні питання, зафіксовані у протоколі громадських слухань, та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень).

Засідання погоджувальної комісії є правомочним, якщо у ньому взяли участь не менше двох третин її членів (з них не менше половини представників громадськості).

Рішення погоджувальної комісії приймається більшістю присутніх членів та оформлюється відповідним протоколом.

У разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає відповідний орган місцевого самоврядування. Урегульовані погоджувальною комісією спірні питання між сторонами або прийняті відповідним органом місцевого самоврядування рішення є підставою для внесення змін до проекту відповідної документації.

9. Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів.

Особи, які оприлюднюють проекти генеральних планів населених пунктів, зонування територій, детальних планів територій, є відповідальними за їх автентичність.

10. Фінансування заходів щодо врахування громадських інтересів здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

11. Порядок проведення громадських слухань визначає Кабінет Міністрів України.

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України
від 25 травня 2011 р. № 555

4.5. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні

Загальні положення

1. Цей Порядок визначає механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій (далі — містобудівна документація).

2. Проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів у проектах містобудівної документації здійснюється під час розроблення відповідних проектів містобудівної документації.

3. Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи відповідно до частини третьої статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»

- 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками;
- 2) оприлюднення розроблених проектів містобудівної документації і доступ громадськості до зазначеної інформації;
- 3) реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації;
- 4) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію (у разі її утворення);
- 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації.

4. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад оприлюднюють у двотижневий строк прийняті органами місцевого самоврядування рішення щодо розроблення проектів містобудівної документації шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення на офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування.

Оприлюднення розроблених в установленому законодавством порядку проектів містобудівної документації здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їх подання розробником до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради шляхом розміщення матеріалів (планшетів, макетів) у визначеному органом місцевого самоврядування місці та інформування громадян через розповсюдження брошур і повідомлень, засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення інформації на офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування.

5. Повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації має містити:

- 1) інформацію про мету, склад та зміст містобудівної документації, викладену у скороченій та доступній для широкої громадськості формі;
- 2) основні техніко-економічні показники, зокрема графічні матеріали, що відображають зміст містобудівної документації;

- 3) відомості про замовника та розробника проектів містобудівної документації та підстави для їх розроблення;
- 4) інформацію про місце і строки ознайомлення з проектом містобудівної документації;
- 5) інформацію про посадову особу органу місцевого самоврядування, відповідальну за організацію розгляду пропозицій;
- 6) відомості про строк подання і строк завершення розгляду пропозицій;
- 7) інформацію стосовно запланованих інформаційних заходів (презентація, прилюдне експонування, телевізійні програми, публічні конференції тощо).

Осіб, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, призначає орган місцевого самоврядування. Зазначені особи є відповідальними за автентичність проектів містобудівної документації.

6. Підставою для подання пропозицій до проектів містобудівної документації відповідному органу місцевого самоврядування є повідомлення про початок процедури їх розгляду.

7. Пропозиції до проектів містобудівної документації мають право подавати:

- 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
- 2) юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні;
- 3) власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях;
- 4) представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
- 5) народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

8. Пропозиції, подані особами, не визначеними пунктом 7 цього Порядку, або подані після встановленого органом місцевого самоврядування строку, залишаються без розгляду.

Подання, розгляд та врахування пропозицій громадськості

9. Відповідно до частини шостої статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (3038-17) пропозиції подаються громадянами у письмовому вигляді із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові, місця проживання, особистим підписом і повинні містити обґрунтування

з урахуванням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів та правил.

10. Особи, які забезпечують проведення робіт з розгляду таких пропозицій, повідомляють через засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, та офіційний веб-сайт відповідного органу місцевого самоврядування про місце подання таких пропозицій.

11. Пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк.

За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова.

У разі наявності пропозицій громадськості, рішення про врахування яких розробник і замовник не можуть прийняти самостійно або мають місце спірні питання, особи, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, повідомляють про це відповідному органу місцевого самоврядування для прийняття останнім рішення щодо утворення погоджувальної комісії (далі — комісія). (Абзац третій пункту 11 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 532 (532-2013-п) від 24.07.2013)

12. Комісія утворюється за рішенням органу місцевого самоврядування у тижневий строк після закінчення строку подання пропозицій громадськості.

Склад комісії встановлює орган місцевого самоврядування у кількості не менш як 25 та не більш як 55 осіб.

13. Головою комісії є посадова особа відповідного органу місцевого самоврядування.

До складу комісії входять:

- посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування;
- представники органу у сфері земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів державної влади;
- представники професійних об'єднань та спілок, архітектори і науковці;
- уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань.

Кількість представників громадськості повинна становити не менш як 50 і не більш як 70 відсотків загальної чисельності членів комісії, з них не менш як 30 відсотків — представників всеукраїнських громадських організацій та професійних об'єднань.

14. Комісія у двотижневий строк розглядає спірні питання та приймає рішення про врахування або мотивоване відхилення таких пропозицій.

15. Засідання комісії є правоможним, якщо у ньому взяли участь не менше двох третин її членів (з них не менше половини — представників громадськості).

Рішення комісії приймається більшістю присутніх членів та оформлюється відповідним протоколом.

Урегульовані комісією спірні питання між сторонами є підставою для внесення змін до проекту містобудівної документації.

У разі неспроможності комісії врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає відповідний орган місцевого самоврядування під час затвердження містобудівної документації.

16. Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування.

17. Затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємною складовою частиною зазначеної документації.

18. Фінансування заходів щодо розгляду пропозицій громадськості здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

Навчальне видання

Є. Алексєєва

**Участь громадськості в процесі прийняття
документів державного планування
з питань, що стосуються довкілля**

Комп'ютерна верстка *Маріанни Кук*

За загальною редакцією *Олени Кравченко*

Підписано до друку 20.08.2017 р. Формат 66*98/16.
Гарнітура Minion Pro. Папір офсетний. Офсетний друк.

Ум. друк. арк. 5,36. Обл.-вид. арк. 3,47.

Наклад 1000 прим. Зам. № 2235.

Друк «Компанія "Манускрипт"»

вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008

тел./факс: (032) 235-52-20, тел./факс: (032) 235-51-40.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції серія ДК № 3628 від 19. 11. 2009 р.



ISBN 978-966-2400-58-8



9 789662 400588