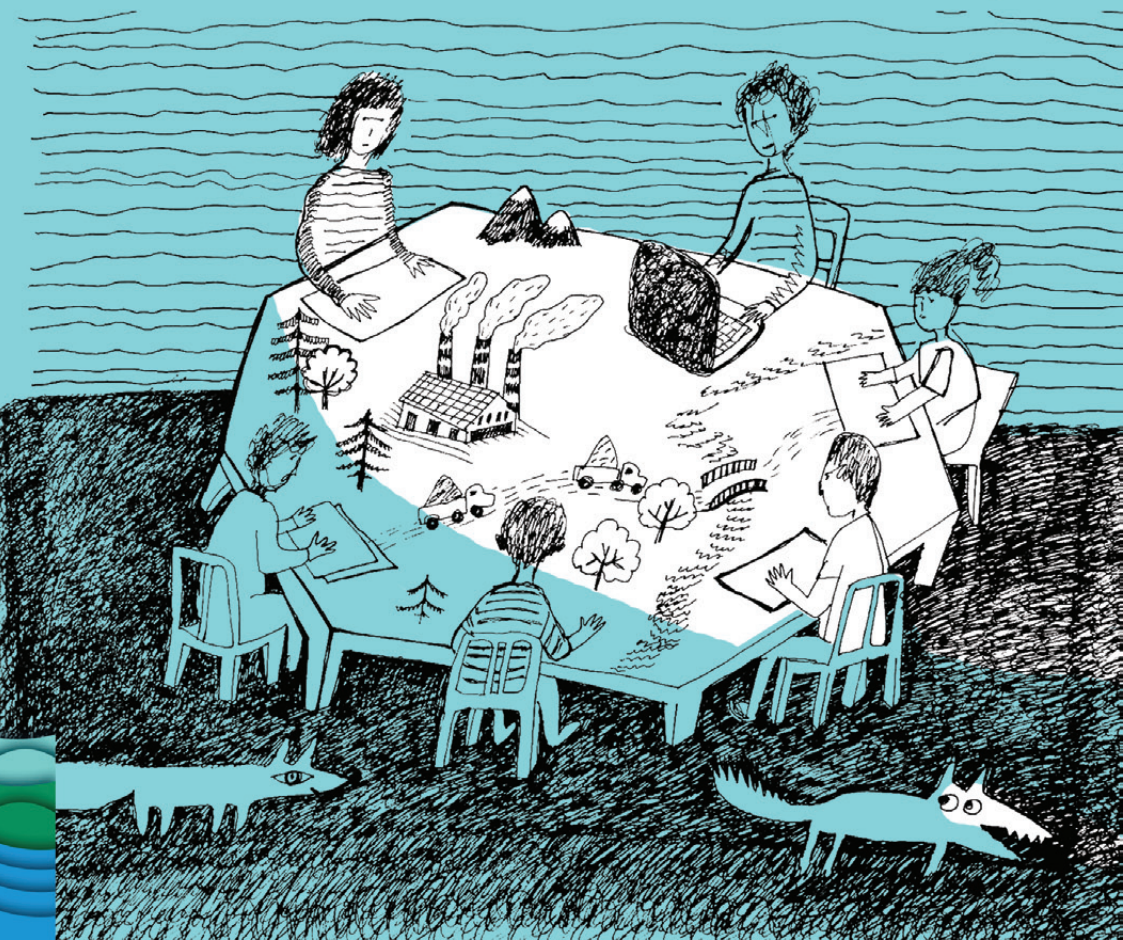




Участь громадськості в прийнятті рішень та документів довкіллявого характеру





Міжнародна благодійна організація «Екологія – Право – Людина»

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ТА ДОКУМЕНТІВ ДОВКІЛЄВОГО ХАРАКТЕРУ

ПОСІБНИК

Львів • 2021
Компанія «Манускрипт»

УДК 342.572:502.1

М 47

Авторка: *Ольга Мелень-Забрамна*

Редакторка: *Олена Кравченко*

О. Мелень-Забрамна

М 47 Участь громадськості в прийнятті рішень та документів довікільного характеру: посібник / О. Мелень-Забрамна [за заг. ред. О. Кравченко]. Львів : «Компанія “Манускрипт”», 2021. 40 с.
ISBN 978-966-2400-97-7

Даний посібник інформує про важливість участі громадськості в прийнятті рішень, що можуть мати вплив на довілля та перелічує різні форми та види участі громадськості, донесення своїх пропозицій та зауважень до органів влади. Також в посібнику розкрито процедури участі громадськості в розробці планів, стратегій та програм, що можуть мати вплив на довілля, процедури участі громадськості в розробці містобудівної документації на місцевому рівні, а також законодавчі норми щодо участі громадськості в дозвільній діяльності, що стосується впливу (використання) на елементи довілля.

Посібник розрахований на представників громадськості, які бажать впливати на рішення та дії органів влади та активно захищати свої екологічні права, довілля та запобігати шкоді для довілля від різних видів господарської діяльності.

УДК 342.572:502.1



Публікація видана за підтримки Фонду демократії ООН

© О. Мелень-Забрамна, 2021

© МБО «Екологія–Право–Людина», 2021 Посібник «Участь громадськості в прийнятті рішень та документів довікільного характеру». Всі права застережені. Вітається широке використання матеріалів. При будь-якому використанні видання «Участь громадськості в прийнятті рішень та документів довікільного характеру» посилання на джерело є обов'язковим. Матеріали видання не можуть бути використані з цілю отримання прибутку загалом чи частково у жодній формі, в електронному чи друкованому варіанті, у тому числі — у вигляді фотокопії.

ISBN 978-966-2400-97-7

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Що таке участь громадськості і яка її роль у суспільстві?.....	5
1.1. Для чого громадськості право на участь?	7
1.2. Важливість участі громадськості для бізнесу	8
1.3. Користь від участі громадськості для органу, що приймає рішення.....	8
Розділ 2. Форми та види участі громадськості.....	10
2.1. Усна та письмова форми участі громадськості.....	10
2.2. Громадські слухання v. письмові зауваження.....	11
2.3. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.....	12
2.4. Громадські ради.....	17
2.5. Звернення громадян, електронні петиції.....	20
Розділ 3. Участь громадськості в розробці стратегій, планів, програм на державному рівні та їхньої стратегічної екологічної оцінки.....	24
Розділ 4. Участь громадськості в SEO містобудівної документації на місцевому рівні	29
Розділ 5. Участь громадськості під час видачі документів дозвільного характеру в галузі охорони навколишнього природного середовища	36
Висновки.....	39

ВСТУП

Сьогодні, коли екологічні проблеми привертають все більшу увагу громадськості, а впровадження цифрових технологій спричинило діджиталізацію управлінських процесів у різних сферах економіки, громадськість отримує більше можливостей доступу до процесів планування, управління, прийняття рішень. Для того щоб цими можливостями скористатися, громадськість повинна бути добре обізнана з ними, правильно застосовувати, вміло відстоювати та захищати свої права.

Законодавство України поступово змінюється, удосконалюються процедури відкритості та підзвітності органів влади, залучення громадськості до процесів управління державою, в тому числі у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів, збільшуються обсяги цифровізації роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. Попри зміну законодавства та створення нових сучасних можливостей для громадськості, остання не завжди знає про такі процедури та не завжди вміє цими новими можливостями користуватися. Як наслідок, результати участі громадськості зводяться до схвалення чи заперечення планованої діяльності чи конкретного напрямку розвитку просторового, природоресурсного, соціально-економічного тощо. Громадськість не знає та не вміє користуватися наявними інтернет-ресурсами, відкритими базами даних та не надає обґрунтованих коментарів та зауважень, в результаті чого орган, що приймає рішення чи є замовником документації, не може їх врахувати. Це породжує відсутність довіри, співпраці між громадськістю та органом, що приймає рішення, та гіршу якість управлінських рішень, планів, програм та стратегій. Тому громадськість повинна бути озброєна знаннями, знати свої права, користуватися всіма можливостями та через свої адекватні та обґрунтовані коментарі та зауваження впливати на рішення як на місцевому, так і на державному рівнях, покращувати якість навколишнього середовища та зменшувати загрози порушення своїх екологічних прав.

РОЗДІЛ 1

ЩО ТАКЕ УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ І ЯКА ЇЇ РОЛЬ У СУСПІЛЬСТВІ?

Участь громадськості є критично важливою для досягнення цілей сталого розвитку та екологічних цілей. Ефективна участь громадськості формує активних громадян, підвищує сприйняття рішень та надає органам, що формують політику, краще знання локальних умов та інформації. Залучення громадян до процесу прийняття рішень також називається партисипативною демократією чи демократією участі.

Участь громадськості — елемент демократичного управління державою. Залучення громадян до управління державою, прийняття рішень на місцевому рівні є вже давно звичною практикою не тільки у сфері захисту довкілля, але і в інших сферах. Таке право у сфері захисту довкілля надзвичайно важливе, оскільки природа не може сама за себе захистити, відстоювати свої права і впливати на суть рішень, тому громадськість має стати захисником природи та виступати від її імені. Наприклад, під час прийняття рішення, що дозволяє забудову об'єкта природно-заповідного фонду, аргументи щодо протиправності такої діяльності, щодо невідворотності та ймовірності негативного впливу на біорізноманіття має подати громадськість. Також беручи до уваги те, що кожна людина має право жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, а також повинна його захищати для теперішнього та майбутніх поколінь, можливість реалізації цього права та обов'язку залежить від забезпечення права на доступ до інформації та права на участь в процесі прийняття рішень, що впливають на довкілля.

Міжнародно-правові основи участі громадськості беруть свій початок з 1992 року, коли було прийнято декларацію Ріо-де-Жанейро

щодо навколишнього природного середовища та розвитку. У принципі 10 зазначається: *Екологічні проблеми вирішуються найбільш ефективно за участі всіх зацікавлених громадян — на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали і діяльність в їхніх громадах, і можливість брати участь у процесах прийняття рішень.*

Згодом цей принцип було закладено в текст Оргуської Конвенції (Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля). У статтях 6–8 деталізовано право громадськості на участь в прийнятті різних рішень — від рішень щодо конкретних видів діяльності до участі у прийнятті планів, політик і програм та нормативно-правових актів.

Основною метою участі громадськості є якісне та значуще доповнення по суті, висловлене в процесі прийняття рішення. Також через участь у процесі прийняття рішення громадськість отримує більше інформації, на підставі якої приймається рішення, налагоджується діалог з владою та законодавцем.

Міфи щодо участі громадськості:

- громадськість вважає, що орган, який приймає рішення, повинен прийняти негативне рішення в разі незгоди громади із певною планованою діяльністю;
- без громадських слухань немає участі громадськості;
- громадськість вважає, що її коментарі постійно і протиправно ігноруються чиновниками і чиновники створюють перешкоди в участі громадськості;
- орган, що приймає рішення вважає, що громадськість не може покращити якість рішення;
- бізнес вважає, що громадськість лише заважає, протестує «проти» і не може надати якісних коментарів по суті рішення, що приймається.

Для ефективної участі громадськості необхідна співпраця та свідоме виконання своїх обов'язків всіма зацікавленими сторона-

ми процесу прийняття рішень — органами, що приймають рішення, громадськістю та зацікавленими в рішенні особами (інвесторами, державними чи комунальними підприємствами, установами чи організаціями тощо). Лише формальне дотримання процедур залучення громадськості не сприятиме діалогу та ефективній участі громадськості, адже іноді сама тільки зміна часу проведення громадського слухання чи місця його проведення може сильно вплинути на результат участі громадськості, на активність громадян. Також і недовіра громадськості до процесу прийняття рішення зменшиться, коли можливості для участі громадськості будуть надаватися не формально, а з урахуванням особливостей території, найбільш популярних форм інформування, складу населення, зручних форм участі громадськості та розуміння громадськістю цілі процесу участі.

1.1. Для чого громадськості право на участь?

Для формування демократичного суспільства є важливим налагодження діалогу між державою та громадянином. Без громадянської ініціативи неможливо впливати на державну політику, на право відстоювати свою позицію, свої інтереси, право на участь у розбудові держави, захисті її від непередбачуваності державно-владних інституцій чи шкідливих дій бізнесу.

Громадська участь дає можливість:

- реалізувати право особи на участь в прийнятті рішення, щоб попередити порушення будь-яких прав цієї особи у майбутньому при реалізації такого рішення;
- реалізувавши право на участь, особа може більш обґрунтовано захищати своє порушене право в суді у разі неврахування чи ігнорування її коментарів органом, що приймає рішення;
- для доступу до інформації щодо процесу прийняття рішення, щодо проблеми та додаткових досліджень і даних;
- для налагодження співпраці із органами, що приймають рішення;
- для підвищення екологічної свідомості, відповідальності за довкілля, у якому буде жити далі нове покоління;

- для покращення стану довкілля;
- для покращення якості та впливу на рішення, що приймається.

1.2. Важливість участі громадськості для бізнесу

- попередження конфліктів та протестів в реалізації планованої діяльності;
- зменшення ризиків незадоволення громадськості через створення перешкод для бізнесу, погіршення ділової репутації;
- створення позитивного іміджу та репутації серед потенційних клієнтів, сусідньої громадськості та органів місцевого самоврядування;
- прозорість планів бізнесу та повне сприяння ефективній участі громадськості зменшить ризики скасування прийнятого рішення чи зміни планів бізнесу.

1.3. Користь від участі громадськості для органу, що приймає рішення

- отримання більш детальної та правдивої інформації для виявлення суперечностей чи недостовірності у даних, поданих заявником;
- для налагодження співпраці та порозуміння з громадськістю, щоб залучитися підтримкою свого рішення з її боку;
- для підвищення якості рішення;
- дотримання процедури прийняття рішення та зменшення шансів на його оскарження громадськістю в суді;
- надання громадськості більш докладної інформації щодо процесу прийняття рішення та підстав для його прийняття.

На сьогодні у світі більш популярними стають методи «е-демократії» із застосуванням електронних засобів. Такі віртуальні майданчики для обговорення різноманітних проблем є, з одного боку, дуже потрібними, оскільки дозволяють залучити до обговорень та процесу прийняття рішень більш широкі верстви населення, незважа-

ючи на відстань, на мобільність та соціальний статус тощо. З іншого боку, вони погіршують якість такого обговорення. У багатьох країнах існують досить великі відмінності в населення щодо доступу до нових технологій, тому використання лише віртуальних інструментів участі громадськості може обмежити коло зацікавлених сторін, що беруть участь у процесі прийняття рішень.

РОЗДІЛ 2

ФОРМИ ТА ВИДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

2.1. Усна та письмова форми участі громадськості

Під час усного обговорення громадськість висловлює своє бачення вирішення тих чи інших проблем для громади чи держави: розвитку регіону, реформування чи нормативно-правового регулювання управління природними ресурсами, боротьби з забрудненнями тощо. У ході такого заходу представники громадськості можуть виступати, задавати питання, висловлювати свої коментарі. Для того щоб результати участі громадськості у ньому були враховані, їх потрібно формалізувати, записати та подати органу, що приймає рішення, у формі чи протоколу обговорення, чи письмових пропозицій та зауважень, чи іншим способом. Можливий і аудіо- чи відеозапис усного обговорення, проте зазвичай він є додатковим способом його фіксування.

Недоліком цього способу є подальше неправильне розуміння чи, можливо, неповний запис виступу чи питання при поданні його до органу влади. Такі усні дискусії можуть бути важливими для формування в органу, що приймає рішення, загального уявлення про проблеми, шляхів їх вирішення. Також виникають труднощі в подальшому доведенні факту наявності конкретних коментарів, які було усно подано, та змісту чи деталей цих коментарів. І хоча громадськість найбільш схильна до таких усних обговорень, які часто завершуються конфліктами, взаємними звинуваченнями та категоричними позиціями «Ні, не хочемо, не дамо», та завжди сподівається, що їх повинні почути чи детально записати їхній виступ, на практиці такі сподівання не оправдуються.

2.2. Громадські слухання v. письмові зауваження

Громадські слухання є найбільш популярним видом громадсько-го обговорення. Громадські слухання передбачені рядом законодавчих актів, зокрема: законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13), «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 21), «Про планування і забудову територій» (ст. ст. 1, 30-3, 30-4, 30-5, 30-6, 30-7), «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 6, 9, 20), «Про оцінку впливу на довкілля» (ст. 7), Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. N 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» та Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля».

Вказані порядки передбачають ведення протоколу громадських слухань та занесення пропозицій від громадськості до протоколу. Також громадськість може мати підготовлені письмові пропозиції та подати їх під час слухань, їх організатори повинні внести до протоколу. Водночас законодавство не обмежує громадськість у формах реалізації свого права на участь у процесі прийняття рішення, тому громадськість має право подати письмові коментарі поза часом громадських слухань, протягом терміну, визначеного для громадського обговорення. Орган, що приймає рішення, зобов'язаний враховувати як зауваження та пропозиції, подані під час громадських слухань, так і окремо надіслані коментарі та зауваження в межах тривалості громадського обговорення. І яку б форму громадського обговорення державний орган не обрав, слід пам'ятати, що метою громадського обговорення є не озвучення ставлення громадськості до майбутнього рішення (Ми — за!, ми — проти!), а саме покращення якості такого рішення чи надання більш повної інформації, яка необхідна для прийняття об'єктивного та виваженого рішення уповноваженого органу. Тому зусилля громадськості повинні бути направлені не на зрив громадських слухань, а на повний та всебічний аналіз проекту рішення чи документів, аналізів, досліджень чи звітів, що передують прийняттю рішення чи будуть покладені в його основу, та формулю-

вання чітких коментарів із посиланням на сучасні дослідження, які слід врахувати, чи норми законодавства, які будуть порушені, чи викремлення недостовірної інформації чи фактів, що подані замовником рішення, чи неврахування існуючих планів, програм тощо.

Отож процедури проведення громадських слухань залежать від того, який орган відповідальний за прийняття рішення та врахування результатів цих слухань, та від того, яке саме рішення буде прийматися. Так, громадські слухання відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для вирішення питань місцевого значення повинні відбуватися із дотриманням статутів територіальних громад. Правила проведення громадських слухань під час процедури ОВД регулюється Законом «Про оцінку впливу на довкілля» та підзаконними актами. Правила громадських слухань у процесі містобудівної діяльності деталізовані в законодавстві щодо містобудівної діяльності (Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про планування і забудову територій» та підзаконними актами). Більш докладно читайте в наступних розділах.

2.3. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного вебсайту органу виконавчої влади. Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (далі — орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних

і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Орган виконавчої влади забезпечує врахування результатів публічного громадського обговорення під час прийняття остаточного рішення, проводить аналіз результатів обговорення та оприлюднює результати обговорення на офіційному вебсайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб.

В інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення зазначаються:

- 1) найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;
- 2) питання або назва проекту акта, винесеного на обговорення;
- 3) варіанти вирішення питання;
- 4) адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на офіційному вебсайті органу виконавчої влади тексту проекту акта;
- 5) соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;
- 6) можливі наслідки впровадження в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- 7) відомості про місце і час проведення публічних заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників;
- 8) порядок участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- 9) поштова та електронна адреси, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;
- 10) адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесене на публічне громадське обговорення;
- 11) прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;
- 12) строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному вебсайті та на урядовому вебсайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проекту акта, винесеного на обговорення.

Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на пошту і електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення.

Під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження.

Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового вебсайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних вебсайтів органів виконавчої влади за їх наявності.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи під час подання пропозицій і зауважень у письмовій формі зазначають своє найменування та місцезнаходження. Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються. Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості через оприлюднення на своєму офіційному вебсайті, урядовому вебсайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному вебсайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Правове регулювання публічного громадського обговорення закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹.

2.4. Громадські ради

Громадські ради при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністрації є *консультативно-дорадчими органами, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.*

Утворення перших громадських рад ініційовано постановою Кабінету Міністрів України ще у 2004 році. Нині чинною є Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка деталізує порядок утворення, діяльності та повноваження громадських рад.

Основними завданнями громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) готує та подає органу виконавчої влади пропозиції щодо орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю;
- 2) готує та подає органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;
- 3) готує та подає органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу;
- 4) проводить громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- 5) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подає в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному вебсайті та будь-яким іншим способом;
- 6) збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;
- 7) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Пропозиції громадської ради розглядаються органом виконавчої влади в установленому порядку. Розгляд пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів відображається у звіті за результатами проведення консультацій з громадськістю.

Громадська рада має право:

- 1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- 2) залучати до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

- 3) організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи;
- 4) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- 5) отримувати від органу виконавчої влади проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю;
- 6) проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади.

Члени громадської ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади.

До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку. Водночас до її складу не можуть бути обрані народні депутати та депутати місцевих рад, посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отож громадська рада є проміжною ланкою між громадськістю та органом виконавчої влади, яка має, правда, такий самий доступ до проектів рішень, нормативно-правових актів та проектів стратегічних документів, до приміщень органу виконавчої влади, та має право проводити громадський моніторинг з урахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості. Пропозиції громадської ради повинні братися до уваги в тій же мірі, що і пропозиції громадськості. Пропозиції громадської ради є обов'язкові для розгляду органом виконавчої влади, так як і звернення звичайних громадян. Тому громадська рада є допоміжним інструментом і її зауваження не повинні мати більшої ваги для органу, що приймає рішення або затверджує нормативно-правовий акт чи стратегічний документ.

Часто чуємо від екологічної громадськості звинувачення, що громадські ради є «кишеньковою громадськістю», і такі ради використовуються для «схвалення» потрібних державному органу рішень. Та-

кож більшість громадських рад перестали виконувати свої завдання, а її члени сприймають свою участь у громадській раді як можливість доступу до чиновників, приміщення державного органу та швидкого отримання інформації із першоджерел. Також є ще ряд інших труднощів та недоліків в роботі громадських рад², які потребують законодавчого врегулювання чи перезапуску цього допоміжного механізму.

2.5. Звернення громадян, електронні петиції

Згідно з положеннями Закону України «Про звернення громадян» (ст. 3), однією із форм звернень громадян є пропозиція (зауваження), де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Звернення може бути усним чи письмовим.

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазна-

² <https://samoorg.com.ua/blog/2018/09/03/gromadski-radi-v-ukrayini-poshuk-naykrashhogo-formatu-diyalnosti/>

чено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається. Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішене по суті. Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Особа, які переживає за свою безпеку чи працевлаштування та побоюється репресій за свою громадську позицію, може висловити прохання в усній формі або зазначити в тексті звернення про нерозголошення її прізвища, місця проживання та роботи.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено.

Електронна петиція — це особлива форма колективного звернення громадян до Президента, уряду, парламенту, органу місцевого самоврядування. Електронна петиція є одним з інструментів електронної демократії. Електронна петиція подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян».

З електронними петиціями громадяни можуть звернутися через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт гро-

мадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається в особливому порядку за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як трьох місяців з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- до 1 тисячі жителів — не менше ніж 50 підписів;
- від 1 тисячі до 5 тисяч жителів — не менше ніж 75 підписів;
- від 5 тисяч до 50 тисяч жителів — не менше ніж 100 підписів;
- від 100 тисяч до 500 тисяч жителів — не менше ніж 250 підписів;
- від 500 тисяч до 1 мільйона жителів — не менше ніж 500 підписів;
- понад 1 мільйон жителів — не менше ніж 1000 підписів.

Якщо петиція не набрала необхідної кількості підписів, її розглядають в порядку, встановленому законом для звичайних звернень громадян.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На вебсайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних

актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором). У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання — не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше 10 робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному вебсайті місцевої ради. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному вебсайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

<https://petition.e-dem.ua> — єдина систему місцевих петицій, створена з метою допомогти органам місцевого самоврядування, надавши їм готове технічне рішення та пакет проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України від 02.07.2015 № 577-VIII щодо електронної петиції.

РОЗДІЛ 3

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РОЗРОБЦІ СТРАТЕГІЙ, ПЛАНІВ, ПРОГРАМ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА ЇХНЬОЇ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

Порядок залучення громадськості до розроблення стратегій, планів, програм та їхньої стратегічної екологічної оцінки (СЕО) передбачається Законом «Про стратегічну екологічну оцінку»³.

Так, у світлі цього Закону документами державного планування (ДДП) вважаються стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування. Під дію вказаного закону підпадають ДДП, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі — території з природоохоронним статусом), крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Більш докладно про проце-

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

дуру SEO — в коментарі ЕПЛ до Закону «Про стратегічну екологічну оцінку»⁴.

Отож, дуже широкий перелік ДДП вимагає проведення процедури SEO документів, а відповідно і громадського обговорення цих документів та звіту про SEO. Громадське обговорення деталізовано в ст. 12 вказаного Закону.

Основні обов'язки із забезпечення обговорення та врахування результатів такого громадського обговорення, а також і консультації із іншими органами покладено на замовника ДДП, яким є орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, відповідальний за розроблення документів державного планування та здійснює загальне керівництво та контроль за їх виконанням.

Отож, замовник своєчасно забезпечує можливості для участі громадськості у стратегічній екологічній оцінці проекту ДДП, за умови доступності для розгляду всіх альтернативних варіантів. Для цього проект ДДП та звіт про SEO оприлюднюються на офіційному вебсайті замовника з метою одержання та врахування зауважень і пропозицій громадськості. Про оприлюднення цих документів громадськість повідомляє замовник. Так, повідомлення про оприлюднення проекту документа державного планування та звіту про стратегічну екологічну оцінку публікується у друкованих засобах масової інформації (не менш як у двох), визначених замовником, та розміщується на офіційному вебсайті замовника. Строк громадського обговорення встановлюється замовником і не може становити менш як 30 днів з дня оприлюднення повідомлення, і протягом цього часу замовник забезпечує доступ до проекту ДДП і звіту про SEO для громадськості.

Повідомлення про оприлюднення проекту ДДП та звіту про SEO повинно містити інформацію про:

- 1) повну назву документа державного планування, що пропонується, та стислий виклад його змісту;
- 2) орган, що прийматиме рішення про затвердження документа державного планування;

⁴ <http://epl.org.ua/human-posts/postatejnyj-komentar-do-zakonu-ukrayiny-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku-2/>

- 3) передбачувану процедуру громадського обговорення, у тому числі:
 - а) дату початку та строки здійснення процедури;
 - б) способи участі громадськості (надання письмових зауважень і пропозицій, громадські слухання тощо);
 - в) дату, час і місце проведення запланованих громадських слухань (у разі проведення);
 - г) орган, від якого можна отримати інформацію та адресу, за якою можна ознайомитися з проектом документа державного планування, звітом про стратегічну екологічну оцінку та екологічною інформацією, у тому числі пов'язаною зі здоров'ям населення, що стосується документа державного планування;
 - г) орган, до якого подаються зауваження і пропозиції, його поштову та електронну адреси та строки подання зауважень і пропозицій;
 - д) місцезнаходження наявної екологічної інформації, у тому числі пов'язаної зі здоров'ям населення, що стосується документа державного планування;
- 4) необхідність проведення транскордонних консультацій щодо проекту документа державного планування.

Громадськість у межах строку громадського обговорення має право подати замовнику в письмовій формі (у тому числі в електронному вигляді) зауваження і пропозиції до проекту ДДП та звіту про СЕО. Усі зауваження і пропозиції, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду замовником. За результатами розгляду замовник враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Пропозиції і зауваження, подані після встановленого строку, не розглядаються. Окрім прийому письмових пропозицій та зауважень, можуть проводитися громадські слухання, будь-які інші форми публічного громадського обговорення проекту ДДП і звіту про СЕО.

За результатами громадського обговорення замовник готує довідку про громадське обговорення, в якій підсумовує отримані зауваження і пропозиції та зазначає, яким чином у ДДП та звіті про СЕО враховані зауваження і пропозиції, надані відповідно до Закону (або обґрунтовує їх відхилення), а також обґрунтовує обрання саме цього документа державного планування у тому вигляді, в якому він за-

пропонований до затвердження, серед інших виправданих альтернатив, представлених до розгляду. До довідки додаються протокол громадських слухань (у разі проведення) та отримані письмові зауваження і пропозиції. Довідка про громадське обговорення є публічною інформацією.

Також слід згадати, що положення Орхуської конвенції⁵ повинні застосовуватися в Україні, зокрема ст. 7, яка регулює участь громадськості в питаннях розроблення планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем. Якщо якісь документи на державному рівні не підпадають під СЕО, але пов'язані з навколишнім середовищем, можна вимагати участі громадськості в підготовці цих документів на підставі ст. 7 Орхуської конвенції. Так, ця стаття зобов'язує держави передбачити 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. Процедури участі громадськості передбачають помірковані терміни для різних етапів, що забезпечують достатній час для інформування громадськості і підготовки та ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища. Держава забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою. Держава забезпечує, щоб у відповідному документі належним чином було враховано результати участі громадськості.

Отже, базові стандарти участі громадськості в розробці планів та програм, пов'язаних із навколишнім середовищем, покладено в положеннях Орхуської конвенції, і від них держава не має права відступати. Важливо, що конвенція говорить про залучення громадськості на ранньому етапі, коли є можливість розглянути різні варіанти, та вимагає належного врахування результатів участі громадськості. Тому, якщо громадськість хоче вплинути на плани, програми чи політичні документи, слід брати участь на ранньому

⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

етапі та подавати обґрунтовані коментарі та позиції, які можна врахувати в остаточному документі. А якщо такі коментарі не було належним чином враховано, ст. 9 Орхуської конвенції та національне законодавство надають громадськості право звернутися до суду для оскраження рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які порушують право громадськості на участь.

РОЗДІЛ 4

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В СЕО МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Громадське обговорення містобудівної документації на місцевому рівні та проведення СЕО такої документації має певні особливості, що встановлені іншими законодавчими актами у сфері містобудування.

Ст. 21 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»⁶ регулює порядок громадського обговорення розроблених проєктів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів ериторій. Затвердження на місцевому рівні вказаної містобудівної документації без проведення громадського обговорення проєктів такої документації забороняється.

Більшість такої документації підпадає під дію Закону «Про стратегічну екологічну оцінку» та потребує проведення стратегічної екологічної оцінки таких документів. Особливістю СЕО містобудівної документації є те, що, згідно з ч. 3 ст. 11 Закону «Про стратегічну екологічну оцінку»⁷, звітом про СЕО для проєктів містобудівної документації є розділ «Охорона навколишнього природного середовища», який розробляється у складі проєкту містобудівної документації та одночасно є звітом про стратегічну екологічну оцінку. І цей

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n250>

⁷ Більш докладно читайте в постатейному коментарі до Закону «Про стратегічну екологічну оцінку». <http://epl.org.ua/human-posts/postatejnyj-komentar-do-zakonu-ukrayiny-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku-2/#>

розділ повинен відповідати вимогам до звіту про СЕО, які закріплені в ч. 2. ст. 11 вказаного Закону.

Тож коли має проводитися процедура СЕО містобудівної документації на місцевому рівні, проводиться громадське обговорення розділу «Охорона навколишнього природного середовища» та проекту самої містобудівної документації. Таке громадське обговорення включає подачу зауважень та пропозицій (у письмовій формі, в тому числі в електронному вигляді) до вказаної документації, та проведення громадських слухань, які вимагаються ст. 21 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Тривалість громадського обговорення — не менше 30 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні. Оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості замовнику містобудівної документації. Також Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» передбачає і публікацію повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації.

Таке повідомлення 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, пояснювальною запискою, розділом «Охорона навколишнього природного середовища», який розробляється у складі проекту містобудівної документації та одночасно є звітом про стратегічну екологічну оцінку;

- 5) інформацію про посадову особу замовника містобудівної документації, відповідальну за забезпечення організації розгляду пропозицій, та адресу, за якою можуть надсилатися пропозиції (зауваження);
- 6) відомості про строк подання і строк завершення розгляду пропозицій;
 - 6-1) інформацію про дату, час і місце проведення громадських слухань;
- 7) інформацію стосовно запланованих інформаційних заходів (презентація, прилюдне експонування, телевізійні програми, публічні конференції тощо).

Осіб, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, призначає замовник містобудівної документації.

Отож у повідомленні про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проєкті містобудівної документації замовник визначає місце і строки ознайомлення з проєктом містобудівної документації, пояснювальною запискою, розділом «Охорона навколишнього природного середовища». Такі документи повинні бути доступні протягом усього часу громадського обговорення через офіційний вебсайт замовника чи по-іншому забезпечений вільний доступ до цих документів, а саме: через 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.

Отже, замовники містобудівної документації зобов'язані забезпечити:

- 1) **оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення** містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними наслідками та наслідками для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;
- 2) **оприлюднення проєктів містобудівної документації** на місцевому рівні, пояснювальної записки, розділу «Охорона навколишнього природного середовища» або звіту про стратегічну екологічну оцінку на своїх офіційних вебсайтах, а також вільний доступ до такої інформації громадськості;

- 3) **реєстрацію, розгляд та врахування пропозицій громадськості** до проектів містобудівної документації на місцевому рівні;
- 4) проведення **громадських слухань** щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні;
- 5) **узгодження спірних питань** між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію;
- 6) **оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості** до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Порядок проведення громадських слухань закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» (далі — Постанова № 555).

Пропозиції громадськості подаються у строк, який не може становити менш як 30 днів з дати оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні та повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості щодо проекту містобудівної документації. Пропозиції, подані після встановленого строку, не розглядаються. Пропозиції (зауваження) можуть подаватися в письмовій та/або усній формі під час громадських слухань із внесенням їх до протоколу громадських слухань. Письмові пропозиції подаються під час громадського обговорення протягом строків, визначених замовником (але не менше 30 днів). Письмові пропозиції подаються фізичними особами із зазначенням прізвища, імені та по батькові, місця проживання, із особистим підписом. Юридичні особи подають пропозиції із зазначенням найменування та місцезнаходження юридичної особи. Анонімні пропозиції не розглядаються.

Одним із способів подачі своїх пропозицій та зауважень (усних чи письмових) є участь в громадських слуханнях щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Такі слухання проводяться не раніше 10 днів з дати оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

Громадські слухання проводяться під головуванням уповноваженого представника замовника містобудівної документації, який:

- забезпечує реєстрацію їх учасників;
- оголошує порядок денний;
- інформує учасників про порядок ведення протоколу, подання пропозицій (зауважень) у письмовій та/або усній формі, зміст пропозицій (зауважень), що надійшли, та процедуру їх врахування;
- забезпечує ведення обговорення, подання пропозицій (зауважень) громадськості з дотриманням регламенту;
- забезпечує аудіо- та/або відеофіксацію перебігу громадських слухань;
- готує протокол громадських слухань.

Громадські слухання розпочинаються з доповіді розробника та/або замовника про розроблений проект містобудівної документації. Перебіг громадських слухань та подані пропозиції (зауваження) оформляються протоколом, який підписується головою. Файл аудіо- та/або відеофіксації перебігу громадських слухань додається до протоколу. Відсутність пропозицій і зауважень громадськості фіксується у протоколі громадських слухань. Громадськості слід пам'ятати, що емоційний виступ під час слухань із загальною критикою чи незгодою із рішеннями, що закріплені в містобудівній документації, не можуть вважатися пропозиціями чи зауваженнями та не будуть братися до уваги. Відтак, до своєї участі треба підходити ґрунтовно, заздалегідь ознайомитися із наявними документами, проаналізувати їх відповідність фактичному стану, вимогам законодавства, державних будівельних норм, відповідність існуючим стратегіям, програмам, планам тощо.

Особи, які забезпечують проведення робіт щодо розгляду пропозицій громадськості, повідомляють через ЗМІ, що поширюються на відповідній території, та офіційний вебсайт замовника містобудівної документації про поштову адресу та електронну адресу для подання письмових пропозицій.

Пропозиції громадськості реєструються та розглядаються замовником містобудівної документації у місячний строк з дня їх надходження. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова.

Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні здійсню-

ється у двотижневий строк з дня їх прийняття через опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних вебсайтах замовників містобудівної документації.

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.

До складу погоджувальної комісії входять:

- 1) посадові особи замовника містобудівної документації;
- 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 менш як 50 % і не більш як 70 % загальної чисельності комісії.

Головою погоджувальної комісії є посадова особа замовника містобудівної документації.

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

Рішення погоджувальної комісії оформлюється протоколом.

У разі неможливості врегулювати спірні питання між сторонами погоджувальною комісією остаточне рішення приймає замовник містобудівної документації. Урегульовані погоджувальною комісією спірні питання між сторонами або прийняті замовником містобудівної документації рішення є підставою для внесення змін до проекту відповідної документації.

У разі, якщо мало місце порушення процедури громадського обговорення містобудівної документації, неврахування результатів такого обговорення замовником містобудівної документації чи інші порушення законодавства, зацікавлена громадськість має право на оскарження рішень замовника такої документації — суб'єкта владних повноважень про затвердження містобудівної документації до адміністративного суду.

РОЗДІЛ 5

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ПІД ЧАС ВИДАЧІ ДОКУМЕНТІВ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Залучення громадськості до видачі дозволів на використання природних ресурсів, поводження з відходами є дуже обмеженим. Так, лише видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря передбачає участь громадськості. Також процедура оцінки впливу на довкілля (ОВД) має дуже деталізовані положення щодо участі громадськості, проте опис цих процедур не є предметом цього посібника, а окремого видання, присвяченого ОВД.

Стаття 11 Закону «Про охорону атмосферного повітря» передбачає, що викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, виданого суб'єкту господарювання, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Порядок видачі таких дозволів передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. N 302 «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян — підприємців, які отримали такі дозволи».

Для отримання дозволу суб'єкт господарювання, серед іншого, готує інформацію про отримання дозволу для ознайомлення з

нею громадськості відповідно до законодавства. Для цього суб'єкт господарювання подає Міндовкіллю чи дозвільному центру в письмовій та в електронній формі необхідні обґрунтовуючі документи, а також вміщує в місцевих друкованих засобах масової інформації повідомлення про намір отримати дозвіл із зазначенням адреси місцевої держадміністрації, до якої можуть надсилатися зауваження громадських організацій та окремих громадян. Місцеві держадміністрації розглядають зауваження громадських організацій, у разі потреби організують проведення їх публічного обговорення і протягом 30 календарних днів з дати опублікування інформації про намір суб'єкта господарювання отримати дозвіл повідомляють про це орган, який видав дозвіл. Орган, який видає дозвіл, аналізує зауваження та у разі необхідності пропонує суб'єкту господарювання врахувати їх під час підготовки дозволу до видачі. Орган, який видав дозвіл, протягом 30 календарних днів розглядає заяву та документи на отримання дозволу і у разі відсутності зауважень видає дозвіл.

Оскільки законодавче регулювання участі громадськості є дуже обмеженим, можуть виникнути труднощі при врахуванні чи неврахуванні зауважень громадськості органом, що видає дозвіл на викиди. Крім того, законодавство окремо не покладає на орган, що видає дозвіл, обов'язку забезпечити громадськості доступ до інформації, на підставі якої видається дозвіл на викиди, тому надання обґрунтованих коментарів громадськістю може бути ускладненим. Також законодавство не деталізує, яку саме інформацію про отримання дозволу має опублікувати замовник дозволу на викиди, тому часто громадськість не отримує повної, зрозумілої інформації, що унеможлиблює ефективну участь громадськості. Попри ці труднощі, громадськість повинна коментувати та надавати обґрунтовані зауваження щодо наміру отримати дозвіл на викиди, а не лише свою незгоду з діяльністю забруднювача довкілля, наприклад, якщо такий забруднювач вже мав дозвіл, то треба вказувати на факти недотримання ним умов попередніх дозволів, недотримання ним вимог природоохоронного законодавства (такі дані можна взяти із відкритих джерел, а саме сайту: inspections.gov.ua), також вказувати на недостовірні відомості в поданих документах, адже це є підставою для відмови у видачі дозволу

на викиди. Також у разі наявності зауважень (обґрунтованих), документи повертаються замовнику з викладом їх змісту та зазначенням терміну повторного подання. Тому обґрунтовані зауваження можуть затримати процес видачі дозволу на викиди, а відповідно і зменшити забруднення довкілля та порушення прав жителів.

Маємо сподівання, що майбутні реформи дозвільної системи, зокрема запровадження в Україні інтегрованого довкіллевого дозволу, надасть громадськості більше прав та можливостей впливати на процедуру видачі такого дозволу.

ВИСНОВКИ

Участь громадськості в прийнятті рішень, розробці планів та програм у сфері охорони довкілля є важливим процесом у демократичному суспільстві. Громадськість повинна правильно своїми правами користуватися та вимагати від посадових осіб дотримання процедур участі громадськості та належне врахування результатів такої участі в остаточному рішенні чи документі. Також різноманітні форми участі громадськості надають широким колам громадськості можливості для висловлення своєї позиції, надання зауважень чи пропозицій, у зручній формі та в зручний час, зважаючи на часові обмеження громадського обговорення.

Будь-яка особа має право впливати на процеси прийняття планів та програм, що можуть мати вплив на довкілля на загальнодержавному та місцевому рівнях, при розробці містобудівної документації на місцевому рівні, під час видачі дозволу на викиди, проведення оцінки впливу на довкілля.

На сьогодні участь громадськості досить вичерпно регламентована положеннями національного законодавства, а також наявність електронних ресурсів, відкритих баз даних дозволяють громадськості подавати обґрунтовані коментарі та зауваження. У разі порушення процедур її участі, громадськість може звернутися до суду для оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Практичний посібник

Ольга Мелень-Забрамна

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ
РІШЕНЬ ТА ДОКУМЕНТІВ ДОВКІЛЄВОГО
ХАРАКТЕРУ**

За загальною редакцією *Олени Кравченко*

Комп'ютерна верстка — *Маріанна Кук*

Дизайн обкладинки — *Олена Жінчина*

Підписано до друку 29.07.2021 р. Формат 60*84/16.
Гарнітура Minion Pro. Папір офсетний. Офсетний друк.
Ум. друк. арк. 2,32. Наклад 200 прим.
Зам. № 2815

Видавництво «Компанія “Манускрипт”»

вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008

тел./факс: (032) 235–52–20.

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 978-966-2400-97-7



9 789662 400977

