

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ ГАЛУЗІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

PARTICIPATION OF CITIZENS AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT: PROBLEMS OF NORMATIVE LEGAL REGULATION AND WAYS OF IMPROVEMENT

Брановицький В.В., к.е.н.,
доцент кафедри економічної теорії

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,

адвокат, старший партнер

АО «КБ Партнерс»

Статтю присвячено дослідженню актуальної проблеми оптимізації сучасного публічного адміністрування в Україні та створення належних умов для розвитку громадянського суспільства, що передбачає активне залучення громадськості до процесу прийняття рішень та формування публічної політики з метою найкращого врахування їх інтересів, захисту прав і свобод. Метою статті є визначення проблем та шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання участі громадян та інститутів громадянського суспільства у публічному адмініструванні галузі природокористування. У статті використано порівняльно-правовий, системний, системно-структурний, аналізу й синтезу, дедукції та індукції та інші методи наукового пізнання. У першому розділі статті проаналізовано питання сучасного стану нормативно-правової регламентації та ефективності участі громадськості в управлінні державними справами у галузі природокористування у формі консультацій з громадськістю. У другому розділі статті розглянуто проблемні аспекти участі інститутів громадянського суспільства у проведенні громадських експертиз загалом та їх окремих різновидів з точки зору повноти нормативно-правового регулювання. У третьому розділі приділено увагу основним формам участі громадськості у публічному адмініструванні галузі природокористування, передбачених чинним природоресурсним законодавством. У висновках, підсумовано, що сьогодні передбачена законодавством більшість форм участі громадськості у публічному адмініструванні зокрема галузі природокористування пов'язана здебільшого з діяльністю органів виконавчої влади. Порядки ж участі у діяльності інших суб'єктів публічної адміністрації не прийнято. Як наслідок це обмежує правомочності громадян як із реалізації права, передбаченого ст. 38 Конституції України, та знижує рівень реалізації положень ст. 5 Конституції України. З огляду на стратегічні завдання й цілі з розширення та зміцнення взаємодії громадськості та органів публічної влади, розвитку громадянського суспільства, запропоновано впровадити дієві та ефективні форми участі громадськості за кожною функцією публічного адміністрування. З'ясовано, що форми участі громадськості різняться за суб'єктивним складом: одні з них передбачають можливість залучення виключно інститутів громадянського суспільства (громадські експертизи), інші – лише громадян (громадський контроль у формі діяльності громадських інспекторів), треті – є змішаними (консультації з громадськістю). Підкреслено, що наразі стан нормативно-правового забезпечення взаємодії органів публічної влади і громадськості знаходиться на неналежному рівні, що виражається, наприклад, у наступному: по-перше, відсутні механізми та порядки участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики за окремими формами; по-друге, йому властиві невизначеність та неоднозначність застосованої у нормативно-правових актах юридичної термінології. Наголошено на потребі подальшого доопрацювання, розширення й удосконалення нормативно-правової бази з питань регулювання відносин участі громадян в управлінні державними справами та проведення наукових розробок з цієї проблематики.

Ключові слова: громадяни, громадськість, інститути громадянського суспільства, публічне адміністрування, публічна адміністрація, участь у управлінні державними справами, форми участі, нормативно-правове регулювання, законодавство, природокористування.

The article is devoted to the study of the urgent issue of optimizing modern public administration in Ukraine and creating appropriate conditions for the development of civil society, which involves the active involvement of the public in the decision-making process and the formation of public policy with the aim of best considering their interests and protecting their rights and freedoms. The purpose of the article is to identify problems and ways to improve the legal regulation of the participation of citizens and civil society institutions in public administration in the field of nature management. The article uses comparative legal, systemic, systemic-structural methods, analysis and synthesis, deduction and induction, and other methods of scientific cognition. The first section of the article analyzes the current state of legal regulation and the effectiveness of public participation in state management in the field of nature management in the form of public consultations. The second section of the article examines the problematic aspects of the participation of civil society institutions in conducting public assessments in general and their specific types from the perspective of the completeness of legal regulation. The third section focuses on the main forms of public participation in public administration in the field of nature management provided for by the current natural resource legislation. The conclusions summarize that today most of the forms of public participation in public administration, particularly in the field of nature management, provided by law, are mainly related to the activities of executive bodies. The procedures for participation in the activities of other subjects of public administration have not been adopted. As a result, this limits the powers of citizens regarding the implementation of the rights provided for in Article 38 of the Constitution of Ukraine and reduces the level of implementation of the provisions of Article 5 of the Constitution of Ukraine. Given the strategic tasks and goals of expanding and strengthening the interaction between public authorities and the public is at an inadequate level, which is expressed, for example, in the following: firstly, there are no mechanisms and procedures for public participation in the formation and implementation of public policy in certain forms; secondly, it is characterized by the ambiguity and inconsistency of the legal terminology used in regulatory acts. The need for further development, expansion, and improvement of the legal framework for regulating the relationships of citizen participation in the management of state affairs and conducting scientific research on this issue is emphasized.

Key words: citizens, public, civil society institutions, public administration, Public governance, participation in the management of state affairs, forms of participation, regulatory-legal framework, legislation, natural resource use.

1. Вступ. Одним із стратегічних напрямків оптимізації сучасного публічного адміністрування в Україні є створення належних умов для розвитку громадянського суспільства, що передбачає активне залучення громадськості до процесу прийняття рішень та формування публічної політики з метою найкращого врахування їх інтересів, захисту прав і свобод. На шляху до реалізації публічних завдань у цій сфері є необхідними, зокрема, забезпечення ефективних процедур громадської участі та створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства [1]. Викладене формує актуальність дослідження з питань участі громадськості у публічному адмініструванні та сучасного стану її нормативно-правового забезпечення.

Разом з тим, наукове обґрунтування способів вирішення властивих чинному законодавству проблем потребує ґрунтовного дослідження нормативно-правового базису за кожною галуззю публічного адміністрування окремо з тим, щоб максимально врахувати усі властиві їм особливості, а наукові розробки не мали поверхневого характеру. Тому пропонуємо зосередитись на питаннях участі громадськості у діяльності суб'єктів публічної адміністрації у галузі природокористування.

До того ж зауважимо на тому, що цій галузі властиві неналежний стан нормативно-правового регулювання, включаючи характерні йому термінологічну неточність, прогалини, колізії тощо, що підсилює доцільність проведення дослідження за обраним напрямком. Особливо вважаємо за необхідне наголосити на відсутності чіткого, нормативно закріпленого розмежування між правовими можливостями громадян приймати участь в управлінні публічними справами безпосередньо та опосередковано, що, на нашу думку, не сприяє повноцінному усвідомленню шляхів реалізації конституційного права громадян на управління державними справами [2].

Наведене зумовлює потребу обрати у якості *мети статті* визначення проблем та шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання участі громадян та інститутів громадянського суспільства у публічному адмініструванні галузі природокористування. Для її досягнення, доцільно виконати наступні *науково-дослідницькі завдання*: встановити форми участі громадян, передбачені чинним законодавством для безпосередньої реалізації прав, свобод та інтересів і доступні для здійснення лише через посередників у вигляді інститутів громадянського суспільства; з'ясувати, наскільки ефективними є закріплені на нормативному рівні форми участі громадян та інститутів громадянського суспільства і які недоліки їм властиві; сформулювати шляхи покращення правових умов участі громадян у публічному адмініструванні названої галузі, що, на нашу думку, сприятиме виконанню цілей Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [1].

Виконання поставлених завдань потребує використання насамперед таких *методів наукового пізнання*, як порівняльно-правовий, системний, системно-структурний, аналізу й синтезу, дедукції та індукції, які дають змогу комплексно підійти до вивчення нормативно-правового матеріалу, порівняти положення нормативно-правових актів, сформулювати й аргументувати авторську позицію з приводу наявних недоліків нормативно-правового регулювання та шляхів їх вирішення.

2. Консультації з громадськістю

Пропонуємо розпочати виконання поставлених завдань із вивчення форм участі громадян в управлінні державними справами (у публічному адмініструванні), передбачених чинними нормативно-правовими актами загального характеру, тобто сфера дії яких поширюється на відносини участі в усіх галузях публічного адміністрування. Серед них, однією з найбільш поширених та основних є форма консультацій, які здійснюються з громад-

ськістю з приводу проєкту нормативно-правового акта або пропозицій щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя [3].

Згідно з чинним законодавством консультації можуть проводитись у формах: публічного громадського обговорення (шляхом громадських слухань, конференцій, нарад тощо), електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки (шляхом соціологічних досліджень, опрацювання пропозицій та зауважень у зверненнях, моніторингу коментарів у засобах масової інформації тощо) [3]. Сутність усіх цих форм участі зводиться до збору пропозицій, зауважень громадської думки та їх врахування або обґрунтованого неврахування [3].

З цього випливає, що, не дивлячись на обов'язковий характер консультацій з громадськістю у встановлених законодавством випадках, їх основною особливістю, на нашу думку, є те, що результати їх проведення мають рекомендаційний характер та за умови підготовки обґрунтованої відповіді можуть не враховуватись суб'єктами публічної адміністрації. Відтак, залучення громадськості до публічного адміністрування у цих формах не гарантує дійсного врахування інтересів громадян. Тому такі форми участі не можна вважати ефективними й дієвими з точки зору впливу громадськості на процес адміністративно-правового забезпечення зокрема права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України за напрямком виконання функцій нормативно-правового регулювання.

Зазначене доповнимо тим, що на результати участі громадськості за цими формами можуть впливати різноманітні, насамперед людські, фактори: 1) неможливість забезпечення залучення усіх зацікавлених суб'єктів до участі, наприклад, через відсутність в окремих з них необхідних електронних засобів, а також, що особливо актуально в умовах воєнного стану, можлива відсутність електроенергії у будівлях, де знаходяться громадяни, або ж переховування у бомбосховищах тощо. Через це консультації з громадськістю, на нашу думку, неможна вважати повноцінними та такими, що охоплюють дійсну, наявну думку громадян, адже, враховуючи кількість населення, для цього недостатньо дослідити погляди десяти або сотні громадян; 2) розбіжності у поглядах громадськості та посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, інших фахівців, залучених для аналізу отриманих пропозицій та рекомендацій, що, як наслідок може призвести до прийняття обґрунтованої на думку суб'єкта публічної адміністрації, але необґрунтованої на думку громадськості відмови у врахуванні їх пропозицій; 3) також чинниками впливу можуть стати відмінні погляди між учасниками консультацій, а також нестача у них необхідних знань та навичок для формування дійсно виважених і дієвих пропозицій. Наприклад, мова йде про погляди переважної більшості, серед якої може не бути експертів з відповідного питання, однак через їх кількість вони матимуть більший вплив на результати консультацій, аніж думки окремих громадян, які можуть бути фахівцями, спеціалістами з питань, які виносяться для обговорень, однак вони знаходяться у меншості. А отже, у такому випадку, якщо рішення приймається на підставі узагальнення думки широкого загалу, дійсно обґрунтовані пропозиції можуть не братись до уваги.

Як бачимо, участь в управлінні державними справами у формі консультацій з громадськістю є недосконалою. Разом з тим, це настановує на думку про можливість і ймовірну доцільність розмежування категорії залучених до громадського обговорення суб'єктів за типом нормативно-правового акта. Наприклад, якщо проєкт нормативно-правового акта приймається із вузьких, спеціалізованих питань, то більш результативним, на нашу думку, стане залучення до обговорення професіоналів та спеціалістів своєї справи у відповідних галузях суспільного

життя, з приводу регулювання яких підготовлено такий проєкт. У разі ж якщо майбутній нормативно-правовий акт має загальний характер і для оцінки його доцільності, обґрунтованості, ефективності наявність певних навичок не є обов'язковою, то до обговорення його проєкту можна залучати широкий загал громадськості.

Стосовно урегульованості механізму участі громадян у формуванні та реалізації публічної політики у цих формах зауважимо, що він здебільшого детально регламентований Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [3], однак залишається не визначеним питання суб'єктного складу. А саме, з аналізу положень даного нормативно-правового акта не випливає чіткої й однозначної відповіді на те, у яких формах консультацій можуть приймати участь виключно громадяни, у яких інститути громадянського суспільства, або ж вони мають однакові правові можливості із надання пропозицій та зауважень у цих випадках. Так, упродовж усього Порядку мова йде про консультації з громадськістю, а отже до них можуть залучатись як фізичні та юридичні особи приватного права, так і інститути громадянського суспільства. Водночас, положення про особливості подання пропозицій і зауважень інститутами громадянського суспільства зазначені окремо від загального порядку проведення публічних обговорень та електронних консультацій і щодо них не встановлено, про якому формі консультацій йде мова. На нашу думку, з огляду на загальний характер сформульованих вимог до участі інститутів громадянського суспільства та відсутність конкретних вказівок, можна припустити, що вони правомочні приймати участь у консультаціях за усіма передбаченими вказаним Порядком формами. Тим не менш, вважаємо, що такий підхід до нормативно-правової регламентації є порушенням вимог нормотворчої техніки, оскільки для визначення правових можливостей тих або інших представників громадськості необхідно виробити припущення, що свідчить про неоднозначність і нечіткість тексту нормативно-правового акта. Тому вважаємо, що окреслений недолік потребує доопрацювання і внесення змін і доповнень до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [3], згідно з якими, по-перше, буде уточнено конкретний перелік правомочних учасників консультацій з громадськістю, по-друге, буде встановлено, які з них та у яких формах консультацій можуть приймати участь.

3. Громадська експертиза

Наступною формою участі громадськості, передбаченою чинним законодавством загального характеру, є громадська експертиза, здійснювана виключно інститутами громадянського суспільства (а також громадськими радами) шляхом оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування у роботі цих суб'єктів публічної адміністрації [4].

За своєю сутністю вона схожа з консультаціями, оскільки переважно полягає у формулюванні пропозицій і зауважень, які можуть як враховуватись, так і не враховуватись суб'єктами публічної адміністрації. Основною відмінністю між названими формами участі, окрім обмеженого суб'єктного складу, є те, що громадська експертиза не обмежена нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади і стосується їх діяльності й рішень загалом. Так, пропозиції, вироблені за наслідком проведеної громадської експертизи враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів і вирішення питань поточної діяльності [4]. Порядок її здійснення регламентований Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [4].

Водночас, ведучи мову про дану форму участі громадськості відзначимо, що зазначеним нормативним документом урегульовано лише механізм її реалізації у діяльності органів виконавчої влади, внаслідок чого поза нормативно-правовою регламентацією залишаються можливості громадської експертизи діяльності інших суб'єктів публічної адміністрації, система яких загальновідомо є ширшою. Як наслідок виникає питання, чому законодавством не передбачено можливості оцінки інститутами громадянського суспільства ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, надання пропозицій з її оптимізації тощо. На нашу думку, окреслена ситуація не сприяє налагодженню та розвитку взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, оскільки звужує можливості останньої стосовно впливу на функціонування насамперед органів публічної влади. Що особливо важливо з точки зору дотримання ст. 5 Конституції України, відповідно до якої єдиним джерелом влади є народ [2]. Тому, на нашу думку, прогалина законодавства, виражена у незабезпеченні належного нормативно-правового підґрунтя та відсутності нормативно-закріпленої можливості проведення громадської експертизи діяльності решти суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених на публічне адміністрування насамперед галузі природокористування, вказує на нівелювання значення народом як носія влади, оскільки призводить до неможливості впливу громадськості на будь-які рішення й діяльність решти публічно-владних суб'єктів, залишаючи його, умовно кажучи, поза межами сфери їх діяльності. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне прийняти новий нормативно-правовий акт, яким буде урегульовано засади й механізм проведення громадської експертизи діяльності усіх суб'єктів публічної адміністрації або ж перейменувати названий нормативний документ і розширити предмет його правового регулювання за рахунок положень, у яких буде доповнено предмет громадської експертизи сферою діяльності решти вказаних суб'єктів. Останній варіант оптимізації нормативно-правового забезпечення участі громадськості у вказаній формі видається нам більш доцільним з огляду на те, що, на нашу думку, доречно запровадити єдиний механізм діяльності громадськості за цим напрямком, заснований на однакових засадах.

Ведучи мову про громадські експертизи, доцільно дещо зупинитись і на їх окремих різновидах. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 [5] передбачено проведення громадської антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. У цьому ракурсі, зауважимо, що хоча дана форма участі громадськості й передбачена окремим нормативно-правовим актом, однак згідно з ним здійснюється у загальному порядку проведення публічних громадських обговорень [5], що нівелює, на нашу думку, її самостійне значення. Більш того, вона не передбачена у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [3] як окрема форма публічних громадських обговорень. Це, зі свого боку, або ставить під сумнів доцільність її згадки у назві зазначеної постанови Кабінету Міністрів України або ж потребує доопрацювання. На користь доречності останнє зазначеного кроку свідчать наступні обставини.

По-перше, оскільки дана форма участі громадськості іменується як експертиза, це означає, на нашу думку, що вона повинна мати особливості порівняно з консультаціями із громадськістю, у протилежному випадку втрачається сенс у її формулюванні як однієї з окремих форм участі. По-друге, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр. [1] передбачає необхідність «удосконалення законодавства щодо регулювання механізму проведення громадської антидискримінаційної експертизи» [1], а це свідчить, що окреслений вище стан справ на задовольняє наявні

потреби суспільства і держави за напрямком оптимізації їх взаємодії.

На нашу думку, за аналогією із проведенням громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади громадська антидискримінаційна експертиза повинна регулюватись окремим, спеціально присвяченим цим відносинам, нормативно-правовим актом та мати відмінний механізм від консультацій із громадськістю, які здійснюються шляхом конференцій, форумів, громадських слухань тощо. До того ж, питання попередження і недопущення дискримінації потребує, на нашу думку, наявності певних кваліфікованих знань і навичок, які дають змогу неупереджено та об'єктивно оцінити наявність ризиків, причинно-наслідковий зв'язок із положеннями нормативно-правового акта та можливими порушеннями права на рівність на практиці тощо. Тому за аналогією із громадською експертизою діяльності органів виконавчої влади антидискримінаційна експертиза має проводитись на базі обгрунтованої експертної оцінки проєкту нормативно-правового акта та формулюванні пропозицій, рекомендацій, зауважень із наданням належної аргументації. У протилежному випадку, якщо достатньо лише загальної, необгрунтованої громадської думки, то достатньо лише винести питання для обговорення у формі консультацій, сформульоване, наприклад, як: «як на вашу думку, чи не містить проєкт ознак дискримінації?». І тоді не буде необхідності виокремлювати вирішення цього питання в спеціальну форму участі громадськості в управлінні державними справами, оскільки вона здійснюватиметься на загальних засадах консультацій з громадськістю. Однак, такий підхід не призведе, на нашу думку, до дієвого й ефективного результату, оскільки для формулювання відповіді на поставлене питання необхідно достеменно розуміти сутність та ознаки дискримінації, засади розуміння принципу рівності та володіти необхідними юридичними та/або філософськими знаннями.

Отже, підсумовуючи наведені міркування, наголошено на тому, що на виконання цілей і завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр. [1] та для забезпечення оптимальної взаємодії громадськості і органів публічної влади необхідним є прийняття нормативно-правового акта, яким буде запроваджено спеціальний, самостійний механізм здійснення громадської антидискримінаційної експертизи із залученням до неї інститутів громадянського суспільства, у складі яких є відповідні фахівці, що володіють необхідними знаннями, навичками, щоб процес участі громадськості за цією формою був результативним.

Іншим прикладом неналежної нормативно-правової регламентації громадських експертиз є передбачена п. 3 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» та ч. 3 § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України *громадська антикорупційна експертиза*. Не дивлячись на виокремлення у названих нормативно-правових положеннях цієї форми участі, чинним законодавством не встановлено ані загальних засад, ані детального механізму її здійснення, а інформаційно-довідкові матеріали [6] містять з цього приводу посилання на постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [4] і від 3 листопада 2010 р. № 996 [3], якими така форма участі не згадується. Опіраючись на вказане можемо констатувати відсутність належного нормативно-правового підґрунтя для здійснення громадської антикорупційної експертизи. Тому, на виконання вказаних положень законодавства та з урахуванням аргументації та пропозицій, сформульованих вище стосовно громадської антидискримінаційної експертизи, вважаємо, що необхідною є розробка і прийняття нормативно-правового акта, яким буде регламентовано механізм здійснення даного різновиду громадської експертизи.

4. Основні форми участі, передбачені природоресурсним законодавством

Наступними пропонуємо розглянути форми участі громадськості, передбачені чинним законодавством, яке регулює відносини природокористування та публічного адміністрування цієї галузі. Їх можна поділити умовно на дві групи.

Перша з них, включає форми участі громадськості, які регламентовано розглянутими вище актами, а природоресурсне законодавство встановлює їх окреме нормативно-правове регулювання з огляду на специфіку галузі охорони довкілля та природокористування. Зокрема, мова йде про *громадські слухання та громадські обговорення*, передбачені Порядком залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля [7]. Їх особливістю є те, що вони стосуються не лише нормативно-правових актів, але й документів державного планування і планів природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів. В решті ж вони мають ту саму сутність і наслідки, оскільки здійснюються шляхом надання пропозицій і зауважень з боку громадськості стосовно рішень суб'єктів публічної адміністрації [7]. Стосовно суб'єктного складу громадських обговорень і слухань у цій сфері, то зазначений нормативний документ його не уточнює, а отже, можна припустити, опираючись на положення ч. 4 ст. 2 Орхуської конвенції [8], що мова йде про усіх представників громадськості, включаючи окремих громадян та інститути громадянського суспільства.

Друга група передбачає не охоплені переліком загальних форм участі громадськості в управлінні державними справами, закріпленим у розглянутих вище нормативно-правових актах, до яких, на нашу думку, доцільно віднести насамперед *діяльність громадських інспекторів у сфері охорони довкілля*, регламентовану низкою нормативно-правових актів, якими затверджено Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [9], громадських мисливських інспекторів [10], громадських інспекторів рибоохорони [11], національних парк «Гомільшанські ліси» [12] та ін.

Головними особливостями цієї форми участі, яка відрізняє її від розглянутих вище, є те, що, по-перше, вона доступна тільки громадянам (як фізичним особам) і, по-друге, вона не зводиться до вироблення пропозицій і зауважень, а передбачає конкретні реальні дії, як то проведення перевірок, складання протоколів про адміністративні правопорушення, доставлення правопорушників до уповноважених суб'єктів публічної адміністрації тощо. Тобто фактично участь громадян за цією формою передбачає здійснення функції контролю.

На нашу думку, якщо порівняти усі розглянуті і закріплені на нормативно-правовому рівні форми участі громадян в управлінні державними справами, тільки даний спосіб участі є дійсно ефективним, результативним і виражає реальне залучення громадян до публічного адміністрування, їх вплив та сприяння здійсненню контролю у сфері природокористування, який безпосереднім чином дає змогу забезпечити дотримання законодавства і прав громадян у сфері природокористування, включаючи право на користування природними об'єктами права власності народу України.

Це наштовхує на думку про те, що механізм залучення громадськості до публічного адміністрування, зокрема за напрямком адміністративно-правового забезпечення реалізації названого конституційного права громадян, потребує подальшої оптимізації шляхом розширення форм участі громадян у ньому, які передбачатимуть реальні дії, які дійсно мають вплив на результати діяльності суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері та не обмежуються діями рекомендаційного характеру. Наприклад, вказане можна реалізувати шляхом запровадження на нормативному рівні окремих форм участі громадськості

до діяльності, по-перше, усіх суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених на публічне адміністрування галузі природокористування, по-друге, за кожною функцією публічного адміністрування: нормативно-правового регулювання, контролю, легітимаційних процедур тощо. Зокрема, в частині здійснення легітимаційних процедур, громадськість може бути залучена для оцінки поданих документів, звітів тощо, при визначенні лімітів і квот на використання природних ресурсів, або ж при вибірковій перевірці дотримання суб'єктами публічної адміністрації вимог природоохоронного законодавства у сфері ліцензування і видачі дозволів. В частині контролю, громадськість також може залучатись до перевірок дотримання ліцензійних умов здійснення видів господарської діяльності. Також це може стосуватись надання пропозицій і рекомендацій з приводу прийняття рішень про утворення об'єктів природно-заповідного фонду тощо.

Інакше кажучи, основною ідеєю наших пропозицій є те, що необхідно розробити нормативно-правовий акт, яким буде регламентовано механізм участі громадськості у публічному адмініструванні за кожним напрямком діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у якому буде чітко визначено усі форми участі та конкретний суб'єктний склад за кожною із них, їх правові наслідки, буде розподілено їх на рекомендаційні та ті, які передбачають реальний вплив та залучення громадян до безпосереднього виконання публічних завдань і повноважень. На нашу думку, лише у такий спосіб можна буде забезпечити ефективну і результативну взаємодію громадськості та суб'єктів публічної адміністрації, виконати положення ст. 38 і дотримати ст. 5 Конституції України [2] у повному обсязі, надати праву на участь в управлінні державними справами реального виразу, сформувати підґрунтя для реального впливу громадян на діяльність публічної адміністрації.

5. Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене у статті, наголосимо на тому, що, *по-перше*, сьогодні законодавством передбачено чимало форм участі громадськості в управлінні державними справами зокрема у галузі природокористування. Однак, при цьому варто підкреслити, що на нормативно-правовому рівні така можливість та механізм її здійснення передбачені здебільшого по відношенню до органів виконавчої влади. Порядки ж аналогічної діяльності громадян, інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів, які охоплюються поняттям громадськості, стосовно інших суб'єктів публічного адміністрування, як то Президента України, органів місцевого самоврядування, координаційних органів, природних парків і заповідників, інших юридичних осіб, установ, організацій публічного права, які виконують публічні функції, не прийнято. Як наслідок це обмежує правомочності громадян як із реалізації права, передбаченого ст. 38 Конституції України, так і щодо їх впливу на діяльність таких суб'єктів публічної адміністрації, врахування їх інтересів і думки тощо, що знижує рівень реалізації положень ст. 5 Конституції України.

По-друге, узагальнюючі усі передбачені законодавством варіанти взаємодії громадськості та органів публічної влади, які передбачають активну участь громадян та інших суб'єктів під час неї, можна поділити на дві

групи. Перша з них охоплює переважну більшість форм участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики, які зводяться до надання органам публічної влади пропозицій та зауважень, які здебільшого мають рекомендаційний характер, оскільки за умови надання обґрунтованої відмови можуть не враховуватись ними у їх діяльності. До того ж, варто зважати, що на результати такої участі, їх врахування, а отже й дієвість, впливають людські фактори, як то розбіжність поглядів між громадянами та суб'єктами публічної адміністрації (можливість надання обґрунтованої відмови та відсутність нормативно-закріплених вимог і обмежень до неї свідчать про широку свободу застосування розсуду при прийнятті таких рішень, а отже це знов-таки нівелює впливовість і значення пропозицій і зауважень, наданих громадською та її окремими представниками), неможливість залучення усіх або переважної більшості громадян до консультацій та ін. До того ж, на нашу думку, варто розмежовувати випадки, коли необхідним є залучення широкого загалу, а коли лише тих представників громадськості, які володіють необхідними навичками і знаннями. Друга ж передбачає реальне залучення громадян до виконання функцій публічного управління та здійснення ними самостійних дій з цього приводу. Однак вона є найвужчою і наразі передбачає лише діяльність громадських інспекторів. З огляду на стратегічні завдання й цілі з розширення та зміцнення взаємодії громадськості та органів публічної влади, розвитку громадянського суспільства, необхідним є впровадження аналогічних дієвих та ефективних форм участі громадськості за кожною функцією публічного адміністрування.

Викладене доповнимо також тим, що форми участі громадськості, дійсно, різняться і за суб'єктним складом: одні з них передбачають можливість залучення виключно інститутів громадянського суспільства (громадські експертизи), інші – лише громадян (громадський контроль у формі діяльності громадських інспекторів), треті – є змішаними, яких є, власне, переважна більшість (консультації з громадською).

По-третє, наразі стан нормативно-правового забезпечення взаємодії органів публічної влади і громадськості знаходиться на неналежному рівні, що виражається, наприклад, у наступному: по-перше, відсутні механізми та порядки участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики за окремими формами (насамперед це стосується громадських антидискримінаційних і антикорупційних експертиз); по-друге, йому властиві невизначеність та неоднозначність застосованої у нормативно-правових актах юридичної термінології (передусім мова йде про суперечливе вживання термінів «громадськість» і «громадянське суспільство», відсутність нормативно регламентованого правового зв'язку між правом громадян на участь в управлінні державними справами та його реалізацією інститутами громадянського суспільства та іншими суб'єктами).

Викладене свідчить про наявну потребу подальшого доопрацювання, розширення й удосконалення нормативно-правової бази з питань регулювання відносин участі громадян в управлінні державними справами та проведення наукових розробок з цієї проблематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата звернення: 15.08.2023).

5. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).

6. Осика І. М., Хавронюк М. І., Хмара О. С., Яцків Т. Г. Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації / за заг. ред. О.С. Хмари. 2013. 40 с. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/guidelines.pdf> (дата звернення: 15.08.2023).

7. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).

8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) : від 25 червня 1998 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 15.08.2023).

9. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text> (дата звернення: 15.08.2023).

10. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : наказ Державного комітету лісового господарства України від 1 березня 2002 р. № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0290-02#Text> (дата звернення: 15.08.2023).

11. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2012 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0401-12#Text> (дата звернення: 15.08.2023).

12. Про затвердження Положення про національний природний парк «Гомільшанські ліси» у новій редакції : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 30 вересня 2011 р. № 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0367737-11#Text> (дата звернення: 15.08.2023).