

Міністерство освіти і науки України
Прикарпатський національний університет імені Василя
Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми
вдосконалення чинного
законодавства України**

Випуск XXIV

Івано-Франківськ, 2010

Правове регулювання громадського екологічного контролю

УДК 349.6

До пріоритетних напрямків контролю в Україні В. М. Гаращук відносить саме контроль за підтриманням екологічної безпеки або екологічний контроль [1, с. 133-134].

У науці немає однозначного розуміння і тлумачення контролю. Однак, чітко доводиться значущість офіційного соціального контролю як елементу механізму правового регулювання. На думку М. М. Новікова, контроль є невід'ємною умовою реанімації деформованої системи правового взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством [2, с. 12].

Л. М. Здоровко, узагальнивши підходи різних вчених щодо визначення сутності цієї категорії, зазначає, що під контролем одні автори розуміють сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації), за допомогою яких забезпечується слідування певним “зразкам” діяльності, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Інші таким вважають механізм, за допомогою якого суспільство та його підрозділи (групи, організації) забезпечують додержання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню системи. На думку третіх авторів, соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок) [3, с. 7-8].

Теоретичні та практичні аспекти екологічного контролю неодноразово висвітлювалися на сторінках юридичної літератури [4, с. 65-75; 5; 6, с. 125-126; 7]. Детальне дослідження даного питання проведено А. К. Голіченковим. Вчений визначив екологічний контроль таким чином: 1) як функцію управління – систему дій по збиранню інформації про підконтрольні об'єкти, її обробці, оцінці і передачі для прийняття управлінських рішень у заздалегідь визначених цілях; 2) як гарантію екологічної діяльності – спосіб забезпечення реалізації всіх інших функцій екологічного управління, елемент економічного механізму розв'язання екологічних проблем, а акти

застосування права, що видаються для або в процесі його здійснення, - елемент правового механізму природокористування та охорони довкілля; 3) як правову форму екологічної діяльності – систему дій по забезпеченню додержання законодавства про екологічну безпеку, про охорону довкілля, про використання природних ресурсів, застосування передбачених ним примусових заходів, а також формування нового законодавства, адекватного змінам, що відбуваються в цій галузі, в тому числі шляхом прямого контролю, експертизи законопроектів [8, с. 9-10].

Виділяють такі види екологічного контролю: державний, відомчий, виробничий і громадський. У Земельному кодексі України передбачено і такий різновид контролю, як самоврядний (здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами). Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає два види екологічного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища: державний та громадський. *Завданням* даної статті є з'ясування характерних особливостей громадського екологічного контролю, а саме: визначення суб'єктів його здійснення, можливостей таких суб'єктів у процесі реалізації контрольних функцій та організаційних засад їх практичного втілення.

Комплексне дослідження інституту громадського екологічного контролю проведено О. Б. Федоровською. Вчена пропонує визначити громадський екологічний контроль як вид екологічного контролю, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля чи окремих природних ресурсів, громадські організації та окремі громадяни, зацікавлені у нормальному стані навколишнього природного середовища, з метою перевірки дотримання всіма підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, державними органами, їх посадовими особами, а також громадянами вимог природоохоронного законодавства [7, с. 16].

Суб'єктами здійснення громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до ст.36 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 є громадські інспектори з охорони довкілля.

Не є позитивним моментом у правовому регулюванні громадського екологічного контролю відсутність у ст.36 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" повного переліку суб'єктів його здійснення. Буквальне тлумачення громадського екологічного контролю тільки як діяльності громадських інспекторів значно звужує участь громадськості в здійсненні екологічного контролю [9, с. 142], більше того – не відповідає дійсності. Якщо проаналізувати права громадських інспекторів з охорони довкілля, то окремі з них реалізуються також іншими суб'єктами громадськості (наприклад, право брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи, право одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації). Це додатково підтверджує необхідність прямого законодавчого визначення усіх суб'єктів громадського екологічного контролю з конкретизацією повноважень кожного з них. З урахуванням такої ситуації громадський екологічний контроль в Україні можна розглядати у двох аспектах: у вузькому його розумінні, як це визначено безпосередньо в Законі "Про охорону навколишнього природного середовища", та у широкому аспекті, як це впливає із прав громадян та повноважень громадських об'єднань, закріплених у законодавстві України. По-суті, будь-яка участь громадян у процесі прийняття екологічно значущих рішень містить певні елементи контрольної діяльності [10, с. 95], принаймні кожній із них притаманне контролююче забарвлення.

В літературі виділяють такі механізми реалізації громадського екологічного контролю:

1) політичний механізм безпосереднього вирішення громадськістю екологічних проблем, який може розвиватися двома шляхами, а саме через: а) референдуми; б) процедуру обговорення населенням екологічно значимих питань;

2) адміністративний механізм участі громадськості у вирішенні екологічних проблем, правову основу якого складають нормативні акти господарського (про планування, проектування, розміщення, будівництво, введення в експлуатацію, експлуатація промислових підприємств) та екологічного (про надання природних об'єктів у користування, про екологічну експертизу і ін.) законодавства.

3) судовий механізм впливу громадян на прийняття екологічно значимих рішень, правову основу якого складає законодавство про оскарження до суду неправомірних дій органів державної влади та їх посадових осіб [11, с. 83-85].

Це підтверджує той факт, що ознаки контрольної діяльності пронизують практично усі сфери громадської природоохоронної діяльності.

З іншого боку, діяльність суб'єктів громадського екологічного контролю загального характеру (які не мають статусу громадського інспектора) назвати контролем можна тільки зі значною часткою умовності, оскільки в роботі багатьох із них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта і право притягувати винних до відповідальності. Такі можливості законодавство надає саме громадським інспекторам з охорони довкілля. Тобто, громадські інспектори наділені більш широким колом повноважень для здійснення контрольної діяльності порівняно з іншими суб'єктами громадського екологічного контролю. Особливої уваги заслуговує можливість не тільки надавати допомогу органам державного екологічного контролю, а також певною мірою контролювати їхню діяльність у процесі проведення спільних перевірок додержання підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами вимог природоохоронного законодавства.

Організацію та координацію діяльності громадських інспекторів здійснюють тільки органи, що належать до сфери управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, тоді як раніше (до 1999 року) це здійснювали і громадські природоохоронні формування, що, на нашу думку, є кроком назад у правовому регулюванні громадського контролю у сфері охорони довкілля. Це свідчить про надмірну прив'язаність громадських інспекторів до осіб, які їх призначають, та органів, які організують та координують їхню діяльність. Підтвердженням цьому є, наприклад, те, що громадський інспектор вправі проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок *за направленням* (виділено мною. – Г. М.) органу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України або ж *спільно* (виділено мною. – Г. М.) з працівниками органів Мінохорони природи. Надання певної автономізації у здійсненні повноважень громадськими інспекторами сприяло би підвищенню їх ініціативності, а в результаті – ефективності виконання покладених на них обов'язків.

Громадський інспектор наділений на сьогодні досить суттєвими повноваженнями. Разом з тим, в літературі вказується на те, що останнім часом інститут громадського інспектора став не дуже популярним. Причин цього багато, зокрема, економічні, адже робота громадських інспекторів не оплачується і здійснюється без увільнення від основної роботи. З іншої сторони це пов'язано з відсутністю належної підготовки інспекторів: їх навчання та атестація, за незначними винятками, проводились та проводяться суто формально. У зв'язку з цим мали місце випадки зловживань з боку громадських інспекторів своїми повноваженнями [10, с. 103]. Тому в законодавстві доцільно було би передбачити відповідні пільги (норми-заохочення) для громадських

інспекторів, які би сприяли їх зацікавленості у здійсненні своїх повноважень відповідно до вимог законодавства.

Отже, громадські інспектори з охорони довкілля є спеціальними суб'єктами здійснення громадського екологічного контролю, що наділені особливими, не властивими іншим суб'єктам громадськості повноваженнями в цій сфері. Навряд чи доцільним було би надання таких повноважень (пов'язаних із проведенням перевірок, складанням протоколів) представникам громадських природоохоронних організацій чи взагалі окремим громадянам, які не мають статусу громадського інспектора, оскільки така кількість контролюючих суб'єктів могла би негативно відобразитись на нормальному функціонуванні підприємств та організацій. Прямий зв'язок громадських інспекторів охорони довкілля з громадськими природоохоронними об'єднаннями міг би забезпечуватися законодавчим встановленням положення про те, що кандидатури Державній екологічній інспекції для призначення громадських інспекторів подаються громадськими природоохоронними об'єднаннями. Але самі громадські інспектори в системі їх повноважень не повинні бути позбавлені загальних можливостей впливу, які згідно з законодавством мають будь-які громадяни чи громадські організації.

Інші суб'єкти громадськості в процесі природоохоронної діяльності також здійснюють надані їм законодавством певні контрольні повноваження, наприклад, у процесі участі в ОВНС, у правотворчій діяльності тощо. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля названі види діяльності взагалі не входять до кола повноважень громадського інспектора, що, на нашу думку, не є виправданим, оскільки громадський інспектор є одним із суб'єктів громадськості, а тому повинен мати такі ж можливості впливу на прийняття екологічно значимих рішень, як і окремі громадяни чи інші суб'єкти громадськості. Хоча прямої вказівки в законодавстві про це немає, однак загалом не суперечить йому. Між тим, перелік повноважень громадського інспектора, визначений в п.5 Положення, є вичерпним. Через те на практиці можливі непорозуміння, зумовлені виконанням громадським інспектором додаткових функцій, які прямо не передбачені у вказаному Положенні, в якості одного із суб'єктів екологічної громадськості, чого можна було б уникнути шляхом внесення змін у діюче законодавство. У зв'язку з цим, в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" статтю 36 доцільно було би сформулювати наступним чином: "Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими природоохоронними об'єднаннями та окремими громадянами в межах їх повноважень та прав, визначених законодавством. Спеціальними суб'єктами здійснення екологічного контролю виступають громадські інспектори в галузі охорони довкілля, які, крім загальних прав, що забезпечують участь громадськості в діяльності по охороні довкілля, наділені додатковими правами контрольного характеру. Їх статус визначений Положенням про громадських інспекторів охорони довкілля."

Законодавство про громадський контроль загалом потребує подальшого розвитку. На думку В. М. Гаращука, доречно на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності громадських контролюючих утворень, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичного оформлення, взаємодії громадськості з правоохоронними органами та спеціалізованими контролюючими структурами, механізм відповідальності державних структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості. Вчений пропонує прийняти закон "Про громадський контроль в Україні" (умовна назва). На думку автора, можливий і інший напрямок: розробити узагальнюючий законопроект "Про контроль в Україні" (умовна назва), де ці питання виокремити в самостійний розділ 12, с. 18 .

На думку О. Б. Федоровської, найбільш ефективним шляхом удосконалення правового регулювання громадського екологічного контролю, є використання можливостей, пов'язаних з кодифікацією екологічного законодавства в Україні, тобто внесення до Екологічного кодексу розділу "Екологічний контроль" і виділення у ньому окремої глави "Громадський екологічний контроль". Ця глава має узагальнити і конкретизувати всі чинні на даний період норми, якими регулюються відносини у галузі громадського екологічного контролю [7, с. 13].

Дійсно, питання контролю у галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля, зокрема громадського екологічного контролю, потребує більш детальної конкретизації у відповідному нормативно-правовому акті. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 5 березня 1998 року "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" кодифікація першочергових актів екологічного законодавства включає підготовку проектів нормативно-правових актів, які затверджує Кабінет Міністрів України, серед яких Положення про екологічний контроль. В даному нормативному акті належне місце повинно бути відведене питанням здійснення громадського екологічного контролю. З метою удосконалення чинного екологічного законодавства вважаємо також доцільним врахувати викладені міркування щодо необхідності чіткого визначення статусу громадського інспектора охорони довкілля та інших суб'єктів громадського екологічного контролю.

1. Гаращук В. М. Екологічний контроль як чинник екологічної безпеки суспільства / В. М. Гаращук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. – 2002. – Вип. 3. – Х. : Право. – С. 133-140.
2. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень" / М. М. Новіков. – Харків, 2002. – 18 с.
3. Гетьман А. П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання: монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко. – К. : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2004. – 216 с.
4. Ларионов Г. А. Общественный экологический контроль / Г. А. Ларионов // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 65-75.
5. Шемшученко Ю. С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища / Ю. С. Шемшученко. – К. : Знання, 1980. – 48 с.
6. Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
7. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 "Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право" / О. Б. Федоровська. – Київ, 2007. – 19 с.
8. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.06 "Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право" / А. К. Голиченков. – М., 1992. – 35 с.
9. Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Кобецька Надія Романівна. – К., 1998. – 173 с.
10. Скрильніков Д. В. Екологічний контроль: питання теорії і практики / Д. В. Скрильніков. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1999. – С. 93-108.
11. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А. К. Голиченков. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 136 с.

12. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / В. М. Гаращук. – Харків, 2003. – 35 с.

Мороз Г. В. Правове регулювання громадського екологічного контролю

Стаття присвячена дослідженню особливостей інституту громадського екологічного контролю. Аналізується література, законодавство з даного питання. Висловлюються власні думки та вносяться пропозиції з удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: екологічний контроль, громадський екологічний контроль, громадський інспектор.

Moroz G. V. Правовая регуляция общественного экологического контроля

Статья посвящена исследованию особенностей института общественного экологического контроля. Анализируется литература, законодательство по данному вопросу. Высказываются собственные мнения и вносятся предложения из усовершенствования действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: экологический контроль, общественный экологический контроль, общественный инспектор.

Moroz G.V. The Legal Regulation of the Public Ecological Control

The article is dedicated to the research of the public ecological control institute. The literature and legislation dealing with this problem are being analyzed. The suggestions concerning the improvement of the valid legislation in this sphere as well as the particular point of view are being brought in.

Keywords: ecological control, public ecological control, public, public inspector.