

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Охарактеризовано сучасний стан роботи органів державної влади з охорони екологічних прав громадян. На основі комплексного аналізу міжнародного досвіду надано ґрунтовні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян в Україні.

Ключові слова: органи державної влади, адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян.

Исследовано современное состояние работы органов государственной власти по охране экологических прав граждан. На основе комплексного анализа международного опыта в данной сфере предоставлены предложения по совершенствованию административно-правовой охраны экологических прав граждан в Украине.

Ключевые слова: органы государственной власти, административно-правовая охрана экологических прав граждан.

The current state of public authorities for the protection of citizens' environmental rights was investigated. Based on a comprehensive analysis of international experience in this field suggestions for improving the administrative and legal protection of citizens' environmental rights in Ukraine were given.

Key words: public authorities, administrative and legal protection of citizens' environmental rights.

Закріплення в Конституції України (ст. 50) права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням цього права, визначило один з основних напрямків діяльності держави в особі її уповноважених органів та посадових осіб – діяльність щодо охорони екологічних прав населення.

На сьогоднішній день досить велика кількість наукових праць присвячена проблемам охорони навколишнього природного середовища та пов'язаних з ним екологічних прав громадян. Дані питання висвітлюються в працях О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, В.М. Гарашчука А.П. Гетьмана, В.К. Колпакова, Л.В. Ковала, Б.В. Єрофеева та ін. Проте питання вдосконалення адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян ними практично не досліджувалися.

Метою даної статті є характеристика сучасного стану адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян та визначення основних шляхів його вдосконалення. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: охарактеризувати стан нормативного закріплення гарантій реалізації громадянами екологічних прав; дослідити основні показники роботи органів державної влади в даному напрямку; проаналізувати стан реалізації основних державних заходів з адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян; дослідити міжнародний досвід у даній сфері та сформулювати основні пропозиції щодо покращення адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян.

Чинним законодавством України визначено систему гарантій екологічних прав громадян, тобто сукупність заходів спрямованих на забезпечення реалізації громадянами їхніх прав під час взаємодії з навколишнім природним середовищем. Зокрема ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлює, що екологічні права громадян забезпечуються:

а) проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища;

б) обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів;

в) участю громадських об'єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища;

г) здійсненні державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

д) компенсацією в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

е) невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

є) створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [1].

Аналізуючи сучасний стан адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, необхідно відмітити, що органами державної влади та їх посадовими особами проводиться належна робота щодо збереження належного стану навколишнього природного середовища, надання права користування природними ресурсами, висвітлення всіх аспектів природоохоронної політики та стану навколишнього природного середовища, тощо. Тобто державні інституції своїми діями забезпечують реалізацію громадянами їхніх екологічних прав.

Про це свідчать різноманітні огляди та звіти щодо дотримання прав і свобод людини. Так, у виступі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Н.І. Карпачової на засіданні Верховної Ради 14 січня 2011 року [2] поміж найпоширеніших порушень прав людини екологічні права не згадувалися. Єдине, що на думку доповідача потребує вдосконалення в досліджуваній сфері, це стан інформаційної політики в державі. Н.І. Карпачова наголошувала, що люди повинні мати доступ до всіх джерел інформації, звичайно крім державної та інших охоронюваних законом таємниць, особливо якщо це може вплинути на їх життя та здоров'я.

З метою втілення в життя гарантій реалізації екологічних прав громадян органами державної влади розроблено ряд довгострокових програм, які визначають основні засади діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб щодо охорони вказаних прав, профілактики їх порушень, їх припинення та ліквідація негативних наслідків таких порушень. Вони розробляються та впроваджуються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої роботи щодо охорони навколишнього природного середовища, сприяння реалізації екологічних прав, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

На сьогодні в Україні діють такі нормативно-правові акти, якими затверджені відповідні програми: Закон України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки", Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного моря", Постанова Кабінету Міні-

стрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 "Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку на 2003-2015 роки", Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 256 "Про затвердження Програми припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004-2030 роки", Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 року № 1256 "Про затвердження Комплексної програми протизсувних заходів на 2005-2014 роки", Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. N 1376 "Про затвердження Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища" та інші.

Однак необхідно відмітити, що всі вищезазначені державні програми в сфері екології спрямовані на охорону лише деяких екологічних прав громадян, а саме: права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, на загальне та спеціальне використання природних ресурсів та права на одержання в установленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення.

Охорона інших екологічних прав (участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів; участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище; одержання екологічної освіти; подання до суду позовів про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян, тощо) вищезазначеними програмами практично не передбачена.

Таким чином, доцільно було б затвердити Комплексну державну програму адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, де передбачити, які саме екологічні права громадян підлягають адміністративно-правовій охороні, на які саме органи державної влади чи посадових осіб покладається обов'язок їх охорони, які заходи повинні проводитися в державі з метою сприяння реалізації громадянами їхніх екологічних прав.

Крім створення різноманітних державних програм у сфері взаємодії суспільства та природи останнім часом державою запроваджено ряд заходів спрямованих на забезпечення реалізації громадянами їхніх екологічних прав, особливо права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище та на отримання повної та достовірної інформації про його стан. Серед них: екологічний моніторинг (моніторинг довкілля), державний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічний аудит, екологічна експертиза, екологічне нормування та лімітування, екологічне ліцензування та інші.

Необхідно відмітити, що перераховані заходи з однієї сторони є заходами з адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, а з іншої обмежують їх реалізацію. Так, наприклад, видаючи дозвіл на виробництво, зберігання та транспортування отруйних речовин органи державної влади сприяють реалізації громадянами права на використання природних ресурсів. Однак, якщо така діяльність не відповідає встановленим нормативам, то компетентні органи чи посадові особи зобов'язані обмежити таке право.

На сьогоднішній день вказані заходи адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян виконуються компетентними органами державної влади на достатньо високому рівні, однак, враховуючи міжнародний досвід у даній сфері, вони потребують деякого вдосконалення.

Так, національна система екологічного моніторингу функціонує у взаємодії з системою міжнародного екологічного моніторингу, який створює Глобальну систему моніторингу навколишнього середовища (ГСМНС). Основною метою ГСМНС є збір та надання державним і міждержавним органам інформації, необхідної для забезпечення поточного і майбутнього захисту здоров'я, благополуччя, безпеки і свободи людей та раціонального управління навколишнім середовищем і її ресурсами [3, с. 93].

Ряд важливих міжнародних угод, учасницею яких є Україна, передбачають порядок здійснення екологічного моніторингу. Важливе місце серед них належить Конвенції про біологічне різноманіття, прийнятій 5 червня 1992 р. та ратифікованій Законом України від 29 листопада 1994 р. та Конвенції ООН з морського права (Монтего-Бей, 10.12.82 р.). Вони передбачають обов'язок держав-учасниць здійснювати постійний контроль у сфері відповідної біологічного різноманіття та морської, збирати та систематизувати інформацію про їх стан та проблеми, вживати невідкладних заходів для їх відновлення та покращення.

Однак необхідно зазначити, що на сьогоднішній день в Україні відсутні нормативно-правові акти, які б визначали порядок проведення моніторингу в окремих сферах реалізації громадянами їх екологічних прав, особливо права на безпечне навколишнє природне середовище. Зокрема чинним законодавством не визначено порядок формування інформаційної бази про стан озонного шару.

Таким чином, враховуючи міжнародний досвід, доцільно було б внести зміни до чинного законодавства в частині визначення порядку здійснення екологічного моніторингу в конкретних сферах природокористування.

Що стосується екологічного аудиту, то необхідно зазначити, що з прийняттям 24 червня 2004 року Закону України "Про екологічний аудит" [4] було відкрито нову сторінку в сфері сприяння реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище. Даним нормативно-правовим актом було визначено основні засади еколого-аудиторської діяльності, статус її суб'єктів, випадки обов'язкового його проведення та деякі інші аспекти в даній сфері. Однак багато важливих питань проведення екологічного аудиту на сьогоднішній день не врегульовані національним законодавством. Практично відсутнє будь-яке методичне забезпечення проведення аудиту. Кілька наказів Міністерства екології та природних ресурсів України певним чином охопили лише стадію організації екологічного аудиту (порядок складання кваліфікаційних іспитів та отримання сертифікатів, ведення Реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту), але сам процес його здійснення залишився поза увагою законодавця. Крім того, в сучасній нормативно-правовій базі відсутні затвержені тарифи еколого-аудиторських послуг. Саме тому, з метою усунення прогалин у законодавстві доцільно було б звернутися за досвідом промислово розвинутих країн.

Наприклад, в США в 1984 році Національним Агентством з охорони навколишнього середовища було розроблено концепцію екологічного аудиту для федеральних агентств, а також започатковано директиви екологічної політики, які рекомендували, враховуючи нормативні вимоги, ідентифікувати (виділяти) фактичні та потенційні проблеми охорони довкілля. Уже в 1987 році близько

40 федеральних агентств мали свої програми екологічного аудиту. Для прикладу, у 1985 році Міністерство оборони США створило Управління з екологічного аудиту і законодавства, на яке було покладено обов'язок здійснювати аудит своїх основних об'єктів [5, с. 552]. Вказані події сприяли визначенню суб'єктів екологічного аудиту, їх повноважень та порядку його проведення. Крім того, на сьогоднішній день у країнах з високим рівнем розвитку значного поширення набув спеціалізований екологічний аудит, а саме: інвестиційний, енергетичний, оцінювання страхових ризиків, оцінювання безпеки певного виду продукту, що виробляється тощо.

Крім того, необхідно зазначити, що якщо в Україні екологічний аудит, як захід адміністративно-правової охорони права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, обов'язково проводиться лише у визначених випадках (згідно Закону України "Про екологічний аудит" [6]), то в Німеччині всі підприємства в обов'язковому порядку проходять екологічний аудит [7, с. 304]. У багатьох країнах прийняті національні стандарти, які регулюють екологічний аудит. Така загальнообов'язковість проведення даного заходу сприяє попередженню будь-якої діяльності, що буде погіршувати стан навколишнього природного середовища і як наслідок сприятиме охороні права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Таким чином, доцільно було б внести зміни до національного законодавства у частині встановлення обов'язковості для всіх підприємств проходити екологічний аудит. Крім того, доцільно було б на національному рівні розробити методичні рекомендації щодо проведення екологічного аудиту взагалі та окремих його видів.

Подібна ситуація склалася в Україні з екологічною експертизою. Чинним Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 26) [1] передбачено, що проведення екологічної експертизи є обов'язковим у процесі законотворчої, інвестиційної, управлінської, господарської та іншої діяльності, що впливає на стан навколишнього природного середовища. Однак критеріїв віднесення тієї чи іншої діяльності

до такої, що впливає на стан довкілля в даному законі не передбачено.

У законодавстві ж США ще в 1970 році було закріплено положення про обов'язковість державної екологічної експертизи всіх напрямів господарської діяльності. У спеціальних законах визначені конкретні природоохоронні заходи з охорони повітря, води, поводження з твердими відходами, контролю за отрутохімікатами й токсичними речовинами, рекультивації, боротьби з шумом, неприємними вібраціями та запахами [7, с. 305].

Таким чином, необхідно відмітити, що чинне законодавство України в сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав практично повністю відповідає міжнародним нормам, що регулюють вказані питання. Однак на сьогоднішній день, у порівнянні з правовою базою інших держав, існує ряд недоліків з вищезазначених питань. Так, необхідно внести зміни до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" в частині визначення поняття "безпечне для життя і здоров'я довкілля", встановлення суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав, їх компетенції, запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу.

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України: від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 41. – ст.546. 2. Виступ Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Н.І. Карпачової на засіданні Верховної Ради 14 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1295096055> 3. Ю.А. Израэль, Н.К. Гасилина, Ф.Я. Ровинский, Л.М. Филиппова. Осуществление в СССР системы мониторинга загрязнения природной среды. – Л., 1978. – С.93. 4. Про екологічний аудит Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 45. – ст.500. 5. Гурська, Г. А. Розвиток правового регулювання екологічного аудиту в світі та в Україні [Текст] / Г. А. Гурська // Держава і право: Юридичні і політичні науки : Збірник наукових праць. – 2007. – Вып. 38. – С. 550-556. 6. Про екологічний аудит Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 45. – ст. 500. 7. Екологія: Підручник / С.І. Дорогунцов, К.Ф. Коценко, М.А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с.

Надійшла до редколегії 20.09.11

УДК 340.15:349.6

Б. Кіндюк, канд. юрид. наук

ОХОРОНА ЛІСІВ ЗА ЗАКОНОМ "ПРО ОХОРОНУ ПРИРОДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР" ВІД 30 ЧЕРВНЯ 1960 р.

У статті розглянуті питання, пов'язані із законодавчим регулюванням охорони лісів в УРСР. Проаналізовані лісоохоронні норми Закону "Про охорону природи Української РСР" від 30 червня 1960 р." і практика їх застосування.

Ключові слова: охорона лісів, законодавчий акт, Верховна Рада УРСР.

В статье рассмотрены вопросы, связанные с законодательным регулированием охраны лесов в УССР. Проанализированы лесоохранные нормы Закона "Об охране природы Украинской ССР" от 30 июня 1960 г." и практика их применения.

Ключевые слова: охрана лесов, законодательный акт, Верховный Совет УССР.

The article deals with issues related to the legislative regulation of forest protection in the USSR. Forest conservation provisions of the Law "On protection of the Ukrainian SSR nature" (enacted on June 30, 1960), and their practical application are analyzed.

Key words: forest protection, legislation, the Supreme Council of the USSR.

Актуальність теми дослідження зумовлена винятковим значенням лісів у соціально-економічному розвитку України. Зважаючи на зростання антропогенного навантаження на ліси, збереження цього природного ресурсу набуло сьогодні ключового значення. Між тим прийнятий у 1994 р. Лісовий кодекс України з доповненнями, внесеними Верховною Радою в 2006 р., не змінив сумної ситуації з незаконними рубками лісів і скороченням їх площ.

Результати сполучаючого ставлення до лісу уже проявилися повною мірою. Перш за все, це часті повені у Карпатах, аридизація клімату та висушування орних

земель у степній зоні, інші наслідки, що спричиняють збитки економіці та погіршують якість життя населення. Очевидно, що ситуація з охороною лісів та їх відтворенням не може покращатись без масивного втручання держави, що зумовлює необхідність наукового підходу до вироблення оптимальної державної політики у сфері лісівництва. Складовою наукової концепції лісової політики держави та правового її забезпечення є узагальнення та критичне осмислення історичного досвіду державно-правового регулювання лісівництва. Адже лісова галузь за самою своєю природою є, по-перше, однією з найстаріших сфер господарювання і тому має

© Кіндюк Б., 2011