

Правові аспекти участі

громадськості в охороні довкілля



В. М. Комарницький

доктор юридичних наук, доцент, ректор
Луганського державного університету внутрішніх
справ імені Е. О. Дідоренка

У статті аналізуються форми участі громадськості в охороні довкілля, досліджується стан правового регулювання в цій сфері, обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення окремих аспектів правового забезпечення участі громадськості в охороні та раціональному використанні природних ресурсів, забезпеченні екологічної безпеки.

Ключові слова: громадськість, охорона довкілля, екологічне законодавство, референдум, громадський контроль, громадські слухання, природне середовище.

В статье анализируются формы участия общественности в охране окружающей среды, исследуется состояние правового регулирования в данной сфере, обосновываются предложения по совершенствованию отдельных аспектов правового обеспечения участия общественности в охране и рациональном использовании природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности.

Ключевые слова: общественность, охрана окружающей среды, экологическое законодательство, референдум, общественный контроль, общественные слушания, природная среда.

The paper analyzes the forms of public participation in environmental protection,

examines the state of law regulation in this area, justifies proposals on improvement of certain aspects of the legal public participation in the protection of natural resources rational usage and environmental safety.

Keywords: *the public, environmental protection, environmental legislation, referendum expeditiously, public control, public hearings, natural environment.*

Громадськість ніколи не стояла осторонь від діяльності держави в галузі охорони довкілля. Адже саме в інтересах людини приймаються нормативно-правові акти, за допомогою яких реалізується державна екологічна політика, здійснюються заходи з охорони та раціонального використання природних ресурсів, із запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій. Результати цієї діяльності є цікавими як для окремої людини, так і для суспільства загалом, і вони мають знати про стан довкілля, перспективи природоохоронної діяльності з точки зору забезпечення екологічної безпеки в державі. При цьому громадськість не є пасивним спостерігачем того, як вирішуються проблеми у сфері взаємодії людини й природи, а може активно втручатися в процеси охорони довкілля. Усі зазначені моменти відтворено в законодавстві, адже без цього неможливо забезпечити та гарантувати реалізацію екологічних прав громадян, їх об'єднань щодо участі в охороні довкілля. Законодавство вводить цю участь у русло дії правових приписів, що встановлюють чіткі процедури діяльності громадськості в цій сфері.

Основні, ключові положення участі громадян України в охороні довкілля зафіксовано в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [1]. Зокрема, громадянам надано право на: участь в обгово-

ренні та внесенні пропозицій до матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля; здійснення загального та спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на довкілля на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та в проведенні громадської екологічної експертизи; подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на довкілля тощо (ст. 9).

Ці та інші базові положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» розвинуті в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, основні природоресурсні законодавчі акти (Кодекс України про надра (ст. 12), Лісовий кодекс України (ст. ст. 95, 96), Водний кодекс України (ст. 11), Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 30) та ін.) зафіксували участь громадськості в охороні природних ресурсів, контролю в цій сфері. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. [2] досить детально визначив форми та методи участі громадськості в здійсненні такого виду експертизи.

Акцентують увагу на організації проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ст. 11) та Закон України «Про по-

водження з радіоактивними відходами» (ст. 8). Відповідно до цих законів Кабінет Міністрів України постановою від 18 липня 1998 р. № 1122 затвердив Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

З метою забезпечення дотримання положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції), ратифікованої Законом України №832-XIV від 06.07.1999 р. [3], з урахуванням вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20) стосовно питань доступу до екологічної інформації Міністерство екології та природних ресурсів України (далі — Мінприроди України) наказом від 22.12.2011 р. № 561 затвердило Перелік видів екологічної інформації та Регламент розміщення її на веб-сайт Мінприроди України.

Узагальнено форми участі громадськості в прийнятті рішень у цій сфері в затверженому наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля від 18.12.2003 р. № 168 [4]. Зокрема, до зазначених форм віднесено: роботу в складі експертних та робочих груп, комісій з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; роботу в складі державних еколого-експертних комісій; громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів тощо; обговорення заяв про екологічні наслідки за-

планованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливів на навколишнє природне середовище (ОВНС); підготовку звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом України «Про звернення громадян»; виступи в засобах масової інформації з екологічних питань тощо.

Можна констатувати, що загалом екологічне законодавство приділяє досить велику увагу питанням участі громадськості в охороні довкілля. Проте є резерви щодо його вдосконалення з відповідного питання. Впадає в око зокрема те, що за очевидного намагання екологічного законодавства забезпечити врахування громадської думки з екологічної проблематики, що виникає в процесі розроблення та реалізації проектів господарської діяльності, цей момент у ньому відтворено недостатньо задовільно. Адже ця думка для органів виконавчої влади, які відповідають за прийняття рішень, що можуть справляти негативний вплив на довкілля, залишається необов'язковою. Зумовлене це рекомендаційним характером громадських обговорень проектів, результатів громадської екологічної експертизи проектів, реалізація яких становить загрозу довкіллю. Такий характер громадської думки прямо зафіксовано в законодавстві. Наприклад, у Законі України «Про екологічну експертизу» (ч. 3 ст. 12) встановлено, що висновки громадської екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи. Таке саме ставлення до громадської думки відображено й у Порядку проведення гро-

мадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1122. Згідно з Порядком висновки та пропозиції, висловлені в процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженим центральним органом виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо. Слабким місцем законодавчих приписів є те, що вони не вимагають від відповідних органів звітування про ступінь урахування висновків громадської екологічної експертизи, громадських слухань або ж обґрунтування своєї позиції, якщо вона не узгоджується з висновками громадських слухань. Слід усунути зазначені вади законодавства, що сприятиме зростанню авторитету громадської екологічної експертизи та відповідних громадських слухань, посилить відповідальність органів виконавчої влади за врахування громадської думки.

Однією з форм участі громадян в обговоренні проектів екологічно значущих рішень є референдум — спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 03.07.1991 р.) [5]. До категорії важливих питань належать серед інших і питання екологічного характеру. Це підкреслюється Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», який прямо відносить до повноважень громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища ініціювання проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколиш-

нього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки (пункт «е» ч. 1 ст. 21). Утім, як зазначається в юридичній літературі, практика обговорення на референдумах таких питань невелика [6]. До певної міри це пов'язано зі слабким наповненням екологічного законодавства положеннями щодо референдуму. Крім згаданого в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» припису про референдум, можна відмітити тільки спробу забезпечити застосування референдуму в Законі України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» (ст. 3) від 08.09.2005 р. [7]. Ним передбачається проведення місцевого дорадчого опитування (консультативного референдуму) громадян з питання розміщення на відповідних територіях ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. За Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (ст. 46) консультативний референдум проводиться з метою виявлення волі громадян при вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. Результати дорадчого опитування (консультативного референдуму) розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами. Консультативний референдум у випадку, передбаченому Законом України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», жодного разу не проводився, у тому числі в період, коли

за цим Законом проведення консультативного референдуму було обов'язковим (до 25.06.2009 р.). Він не застосовувався внаслідок нечіткого визначення території (було незрозуміло, чи це тільки та місцевість, де мав розташовуватися ядерний об'єкт, чи вся територія, на яку мав поширюватися його вплив), на якій він повинен був проводитися, а відтак і вирішення питання про фінансування такого консультативного референдуму відповідними радами. Після змін до зазначеного Закону, внесених Законом № 1566-VI від 25. 06. 2009 р. [8], консультативний референдум з питань розміщення ядерних об'єктів перестав бути обов'язковим. Саме по собі це усунуло заінтересованість у його проведенні. Тим більше, що він згадується в положеннях Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», у яких ідеться про прийняття рішення про погодження на територіях адміністративно-територіальних одиниць ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. Згідно зі статтею 3 цього Закону відповідне рішення приймають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідної територіальної громади, висловленої лише під час проведення громадських слухань. Уважаємо, що таке нехтування референдумом не є виправданим. За всієї складності в його організації він є досить надійним засобом урахування думки громадськості щодо певного питання, попередження колізій між населенням та органами виконавчої влади при реалізації відповідних проектів господарської діяльності. Є сенс у Законі України «Про

порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» передбачити варіант, за яким замість консультативних референдумів будуть проводитися референдуми, за результатами яких і прийматимуться рішення з розташування на певній місцевості ядерних установок та об'єктів. Це унеможливить ігнорування думки громадськості з відповідного питання, посилить активність органів виконавчої влади, заінтересованих підприємств, організацій у пропагандистській роботі з громадськістю стосовно будівництва об'єктів ядерної енергетики тощо.

До питань участі громадськості в охороні довкілля, що потребують удосконалення їх правового забезпечення, належить громадський екологічний контроль. По суті, зазначене питання лишається неврегульованим. Про це свідчить стаття 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка за назвою присвячена громадському контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, а реально обмежує регламентацію діяльності громадських інспекторів у розгляданій сфері. При цьому склад їх повноважень указує на те, що вони не є самостійними (незалежними) суб'єктами екологічного контролю. Ці інспектори зокрема мають проводити перевірки додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів спільно з працівниками органів державного контролю, надавати допомогу органам державного контролю. Важливо, що Положення про цих інспекторів має затверджувати Мінприроди України. Усе це свідчить, що за своїм реальним статусом гро-

мадські інспектори в галузі охорони навколишнього природного середовища є помічниками (позаштатними інспекторами) органів державного контролю в цій сфері, залежними від них, додатком до державної інспектури в галузі охорони довкілля. Цей момент і мав би бути відтворений в екологічному законодавстві шляхом фіксації інституту позаштатних інспекторів з охорони довкілля.

Що стосується суті громадського контролю в розгляданій сфері, то він має бути зосереджений на спостереженні за виконанням державними органами, їх посадовими особами своїх функцій зі здійснення природоохоронних заходів, у тому числі державного контролю з точки зору ефективності, результативності їх діяльності та реагування на виявлені недоліки в порядку, установленому законодавством (звернення з відповідними матеріалами до суду, прокуратури, інших правоохоронних органів). Саме на цьому слід акцентувати увагу в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» при визначенні базо-

вих положень з організації громадського контролю в цій сфері. У них треба також системно викласти всі основні форми громадського контролю в галузі охорони довкілля. Ці форми дають змогу отримувати від державних органів офіційну інформацію про їхню діяльність, вносити подання до цих органів про усунення недоліків у виконанні природоохоронних заходів тими чи іншими підприємствами, установами, організаціями, здійснювати громадську екологічну експертизу, давати оцінку проектам господарської діяльності в процесі проведення громадських слухань з відповідного питання тощо.

Отже, можна констатувати, що правове регулювання участі громадськості в охороні довкілля забезпечується численними правовими приписами, що не усуває потреби в подальшому його вдосконаленні, зокрема в частині, що стосується проведення громадських слухань, здійснення громадської екологічної експертизи, організації референдумів з екологічних питань, здійснення громадського контролю в галузі охорони довкілля.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.
2. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №8. – Ст. 54.
3. Закон України №832-XIV від 06.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №34. – Ст. 296.
4. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля від 18.12.2003 р. № 168// Офіційний вісник України. – 2004. – №6. – Ст. 357.
5. Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 03.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №33. – Ст. 443.
6. Судовий захист екологічних прав громадян України : довід. для суддів / І. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. І. Шевчук та ін. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. – С. 30.
7. Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 08.09.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №51. – Ст. 555.
8. Закон України № 1566-VI від 25. 06. 2009 р. // Голос України. – 2012. – №106. – 12 червня. Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1033.