

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ГРОМАДСЬКА ЕКОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ

PUBLIC ENVIRONMENTAL ACTIVITIES AS A GUARANTEE OF ENVIRONMENTAL RIGHTS IN UKRAINE

Антонюк У.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового, екологічного, земельного
та аграрного права Прикарпатського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті досліджено актуальні проблеми реалізації та здійснення екологічних прав в Україні. Зокрема, проаналізовано громадську екологічну діяльність як гарантію забезпечення екологічних прав в Україні й зроблено висновок, що ця діяльність відіграє важливу роль у механізмі гарантування екологічних прав і є альтернативою державної управлінської діяльності в екологічній сфері.

Ключові слова: охорона довкілля, екологічні права, забезпечення прав, гарантії прав, громадськість.

В статье исследованы актуальные проблемы реализации и осуществления экологических прав в Украине. В частности, проведен анализ общественной экологической деятельности как гарантии обеспечения экологических прав в Украине и сделан вывод, что данная деятельность играет важную роль в механизме гарантирования экологических прав и выступает альтернативой государственной управленческой деятельности в экологической сфере.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологические права, обеспечение прав, гарантии прав, общественность.

In this article the actual problems of implementation and realization of environmental rights in Ukraine. In particular, the author analyzes public environmental activities as guarantees of environmental rights in Ukraine and concluded that this activity plays an important role in the mechanism guaranteeing environmental rights and alternative acts of state administrative activity in the environmental field.

Key words: environment, environmental rights, rights, guarantees of the rights of the public.

Актуальність теми. Надзвичайно важливу роль у механізмі реалізації екологічних прав відіграють гарантії їхнього забезпечення, оскільки вони через сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів спрямовані на фактичну реалізацію прав людини, усунення причин і перешкод їхнього обмеження, ненадійного здійснення й захист від порушення [1, с. 54; 2, с. 87]. Тобто, це певні механізми, які допомагають здійснити відповідні права. Без гарантії права стають ілюзорними та не мають ніякої цінності ні для особи, ні для суспільства [3, с. 54]. Однак юридичне визнання екологічних прав не є запорукою їхньої реалізації *de facto*. Це свого роду вже трюїзм. Адже будь-яке суб'єктивне право являє собою соціальну цінність лише настільки, наскільки його можна реалізувати [4, с. 90]. Варто відмітити, що проблема реалізації екологічних прав завжди на часі наукової полеміки українських учених у галузі екологічного права, зокрема В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги й ін. Разом із тим основна увага наукової дискусії переважною мірою

прикута не стільки до теоретико-методологічних засад, як до конструктивної критики механізму забезпечення та захисту екологічних прав в Україні. Тому дослідження питання про гарантії екологічних прав у сучасних умовах є актуальним і нагальним для реалій сьогодення. Отже, мета дослідження полягає в з'ясуванні поняття й сутності громадської екологічної діяльності як гарантії забезпечення екологічних прав в Україні в законодавстві та науковій доктрині.

Виклад основного матеріалу. Поняття й диференціація гарантії екологічних прав визначені у ст. ст. 10–11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]. Відповідно до цих статей, серед переліку гарантії екологічних прав самостійне місце посідають участь громадських організацій і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища, а також здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [5]. Це знову ж таки засвідчує, що важливу роль у механізмі гарантування та забезпечення охорони довкілля в Україні відіграє не лише державно-правова, а й громадська діяльність,

яка повинна полягати в активній участі представників громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень. Адже громадська екологічна діяльність є альтернативною державній управлінській діяльності в екологічній сфері. Тим паче, що відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], виділено державне та громадське екологічне управління. При цьому дискусійним є питання саме про громадське управління як про вид підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки представники громадськості лише частково впливають на процеси, які відбуваються в екологічній сфері й не мають таких повноважень, як представники власне державного управління. Тому більшість представників як вітчизняної, так і зарубіжної еколого-правової науки є одностайними в тому, що доцільно вести мову саме про участь представників громадськості й окремих громадян у здійсненні охорони довкілля, зокрема в управлінні охороною довкілля [1, с. 78; 2, с. 55; 6, с. 247; 7, с. 97], тому що кожна пересічна людина особисто зацікавлена, щоб навколишнє середовище було чистим, здоровим і неущожденним, а тому залучення громадськості до формування екологічної політики держави є вирішальним чинником у створенні ефективного режиму охорони навколишнього природного середовища. З огляду на це в юридичній літературі пропонується в контексті відповідності до Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р. оперувати поняттям «форми участі громадськості при прийнятті екологічно значимих рішень» [8], під яким розуміють певні види діяльності, що здійснюються передбаченим законодавством чи виробленими практикою способами, використовуючи які, громадськість може ефективно впливати на державну та регіональну екологічну політику з метою підвищення якості рішень, що приймаються у сфері охорони довкілля й забезпечення в кінцевому підсумку екологічної безпеки життєдіяльності людини [8, с. 6]. Варто відмітити, що перелік цих форм участі громадськості не є вичерпним. До основних форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень пропонується зарахувати такі:

- звернення громадян і юридичних осіб (скарги, зауваження, пропозиції);
- громадське обговорення проектів екологічно значимих рішень;
- робота в складі експертних і робочих груп, комісій, комітетів із розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінювання ризиків;
- збори громадян за місцем їхнього проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадська екологічна експертиза, участь у проведеному державної екологічної експертизи;
- здійснення громадського екологічного контролю;
- звернення до суду;

– збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування;

– інші форми, передбачені законодавством України [8, с. 6].

Усі зазначені вище форми можна розглядати як складові п. в) ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], тобто участь громадських організацій і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища як гарантія забезпечення екологічних прав. Водночас законодавець із цього переліку окремо виділив як самостійну гарантію забезпечення екологічних прав громадський контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. З метою порівняльного аналізу потрібно вказати на те, що, наприклад, Закон Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» [9] визначає суто державні гарантії забезпечення екологічних прав і не конкретизує гарантії забезпечення екологічних прав, які здійснюються громадянами чи громадськими організаціями. Більше того, у ст. 11 Закону Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» [9] ідеться лише про державний контроль за станом навколишнього природного середовища та дотримання природоохоронного законодавства й поза увагою залишається громадський контроль. Тому з певністю можна стверджувати, що національне екологічне законодавство України в цьому плані є значно прогресивнішим і відповідає міжнародним та європейським стандартам охорони довкілля, розглядаючи участь екологічно зацікавленої громадськості як складову механізму гарантування екологічних прав.

На окрему увагу, як нам видається, у контексті забезпечення екологічних прав заслуговує громадський екологічний контроль, який охоплює діяльність громадських інспекторів у галузі охорони довкілля [1, с. 104]. Як зазначає А.П. Гетьман, саме громадський екологічний контроль є надзвичайно важливим в управлінській екологічній діяльності громадськості [2, с. 56]. Отже, можна зробити висновок, що громадський екологічний контроль є виявом саме громадського екологічного управління. Але, незважаючи на те що функціонування інституту громадських інспекторів є досить актуальною темою, на сьогодні з огляду на стан навколишнього природного середовища та кризову екологічну ситуацію діяльність представників громадськості в цій сфері сформувалась не так давно, більше того, органи державної влади не зовсім охоче допускають громадських активістів до вищевказаної діяльності. Тому дослідження правового статусу громадських інспекторів у сфері охорони довкілля є актуальним і має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення.

Основним нормативно-правовим актом національного законодавства, який закріплює правовий статус громадських інспекторів у сфері охорони довкілля, є Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від

27 лютого 2002 р. [10]. Відповідно до п. 3.1 цього Положення, визначено такі вимоги, що висуваються до осіб, котрі претендують обіймати посаду громадських інспекторів у сфері охорони довкілля: громадянство України; вік 18 років; досвід природоохоронної роботи; співбесіда в органах Міністерства екології та природних ресурсів України.

Позитивно оцінюючи ці положення, усе ж таки доцільно вказати на певні зауваження. Першочергово це стосується віку громадських інспекторів, оскільки не завжди особи такого підліткового віку усвідомлюють усю повноту, важливість і значимість роботи щодо охорони довкілля. Крім того, якщо взяти до увагу ту обставину, що громадський інспектор прикріплюється до відповідної державної екологічної інспекції й діє в її складі, хоча й на громадських засадах, усе одно він допомагає функціонувати державній екологічній службі, тому з таких міркувань, доцільно підвищити вікову межу громадських інспекторів до 21 року. По-друге, певні заперечення викликає співвідношення віку й наявності досвіду природоохоронної роботи, оскільки в більшості випадків особа 18-річного віку не може набути обов'язкового досвіду такої роботи. З іншого боку, якщо під досвідом природоохоронної роботи розглядати й участь і діяльність підлітків у складі юнацьких природоохоронних організацій та формувань, то така вимога видається логічною й обґрунтованою.

Науковий інтерес становлять і права, якими наділені громадські інспектори у сфері охорони довкілля, а саме: спільно із працівниками державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням і відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності й громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; складати протоколи про адміністративні правопорушення в разі виявлення порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Мінприроди для притягнення винних до відповідальності; за направленням органу Мінприроди, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки й складати акти перевірок; доставляти осіб, котрі вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ і штабів громадських формувань з охорони громадського порядку; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання й рибальства, добутої продукції та інших предметів; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- й відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання та розкриття пору-

шень законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, роз'яснювати громадянам вимоги природоохоронного законодавства і їхні екологічні права; одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього й заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації, тощо [10].

На перший погляд видається, що громадські інспектори у сфері охорони довкілля наділені широким спектром прав, але якщо порівняти ці права громадських інспекторів із повноваженнями державних екологічних інспекторів, які визначені в Указі Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 р. [11], то можна констатувати їхню абсолютну неспівмірність і невідповідність. Перевагу державних інспекторів над громадськими видно неозброєним оком. З одного боку, це виправдано, оскільки державні екологічні інспектори діють на постійній професійній основі та є державними службовцями, а з іншого – таке нівелювання й применшення ролі громадських інспекторів апіорі робить їхню діяльність не потрібною, суто формальною та, як наслідок, не результативною.

Варто зазначити, що в юридичній літературі висловлюються думки щодо недоцільності існування інституту громадських інспекторів з охорони довкілля, оскільки це призводить лише до дублювання функцій державної інспектури, а також функцій державних наглядових органів, при чому на менш високому професійному рівні, однак варто погодитися із твердженням В.І. Зуєва про те, що в цьому випадку наявне одностороннє розуміння проблеми [12, с. 84]. Здійснення громадського контролю за охороною довкілля є надзвичайно важливою вимогою сьогодення. В умовах, коли здійснення державного контролю може відбуватися неналежним чином, окремі громадяни та різноманітні громадські природоохоронні організації є найбільш екологічно свідомими сегментами суспільства. Розуміння громадянами своєї значущості у вирішенні екологічних проблем сприяє, з одного боку, зростанню рівня суспільної екологічної свідомості, з іншого – має позитивний вплив на стан довкілля.

Висновки. Отже, громадська екологічна діяльність відіграє надзвичайно важливу роль у механізмі забезпечення екологічних прав громадян. Вона свого роду є альтернативою державній управлінській діяльності в екологічній сфері. На думку законодавця, громадська екологічна діяльність охоплює участь громадських організацій і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища, а також здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Крім того, реалізація форм участі громадськості під час прийняття рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища передбачає участь представників громадськості у здійсненні законотворчої, управлінської та господарської діяльності тощо, а також доступ до

правосуддя з питань захисту екологічних прав. При цьому, як засвідчує практика, з огляду на зазначені вище напрями участь у них представників громадськості не завжди є ефективною та дієвою, зважаючи на саму складність і багатоаспектність цих процесів. Але безпосередній вплив громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень є безумовним і необхідним кроком уперед на шляху до забезпечення екологічних прав в Україні, що відповідає тенденціям розвитку суспільства в напрямі побудови правової держави, перебуває в гармонії з традиціями й світоглядом міжнародного та європейського співтова-

риств у сфері охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Перспективність цього дослідження полягає в тому, щоб надалі продовжити науковий пошук змісту, сутності і юридичної природи гарантій забезпечення екологічних прав, які визначені у ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення й поліпшення стану навколишнього природного середовища

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кобецька Н.Р. Екологічне право : [підручник] / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 354 с.
2. Екологічне право : [підручник] / за заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – 432 с.
3. Антонюк У.В. Гарантії екологічних прав: проблеми наукової та нормативно-правової диференціації / У.В. Антонюк // Прикарпатський юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 54–59.
4. Кизилова Е. Конституционные гарантии осуществления гражданских прав / Е. Кизилова // Юридический вестник. – 1999. – № 2. – С. 90.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право : [учебник] / О.Л. Дубовик. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 720 с.
7. Право довкілля (екологічне право) : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Вашишин та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – 401 с.
8. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г.В. Мороз. – К., 2006. – 20 с.
9. Об охране окружающей среды : Закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
10. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 13.
11. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29.
12. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : Веро «МАМА-86», 2003. – 160 с.