

УДК 349.6

ГРОМАДСЬКИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Христина Чопко

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: Tina1-83@ukr.net*

ORCID.ID: 0000-0002-2619-2085

Розглянуті правові засади здійснення громадськістю екологічного контролю. Проаналізовано проведену Україною екологічну політику щодо допуску громадськості до здійснення контролю за дотриманням громадянами та суб'єктами господарювання законодавства у сфері раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля, збереження і формування екологічної мережі та забезпечення екологічної безпеки. Досліджено напрями здійснюваної державою екологічної політики зі запровадження громадського екологічного контролю, виявлено окремі її недоліки й запропоновано шляхи їх усунення.

Особливу увагу приділено аналізу національного законодавства в частині правової регламентації проведення громадськістю екологічного контролю та основна його відмінність від інших видів екологічного контролю. Проаналізовано затверджене наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, де закріплені основні правові засади здійснення громадського екологічного контролю в Україні, вміщено вичерпний перелік вимог для осіб, які виявили бажання стати громадським інспектором у галузі охорони довкілля, визначені повноваження громадських інспекторів у галузі охорони довкілля.

Окреслено й низку інших чинних нормативно-правових актів, які регламентують контроль з боку громадськості сфери екології, які своєю чергою потребують вдосконалення та доопрацювання і в частині понятійного апарату, і через відсутність системного їх розміщення.

З'ясовано і здійснювану на території України правозастосовну діяльність у контексті проведення громадського екологічного контролю. Досліджено міжнародні акти, зокрема Організацію Конвенцію в частині регламентації нею участі громадськості у проведенні екологічного контролю.

Ключові слова: довкілля, екологічний контроль, види екологічного контролю, громадський екологічний контроль, громадські екологічні інспектори.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2023.77.235>

Постановка проблеми. Важливою умовою забезпечення і в країні загалом, і за її межами екологічної рівноваги в довкіллі, збережені його в сприятливому для людини стані є здійснення періодичного контролю за дотриманням усіма підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами екологічного законодавства. Своєю чергою такий контроль і отримав співзвучну з його сферою назву екологічний. Цей вид контролю за своїм значенням у системі функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля є важливим інструментом у забезпеченні співіснування людини і довкілля. Одним з його видів, який характеризується незалежним характером та прозорістю в процесі здійснення є громадський екологічний контроль, який

здійснюється громадянами. З усіх передбачених екологічним законодавством видів екологічного контролю цей вид контролю є об'єктивним щодо виявлення несприятливих антропогенних впливів на довкілля внаслідок недотримання підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування чи громадянами загалом вимог екологічного законодавства.

Варто зазначити, що доволі довго була відсутня в національному законодавстві правова регламентація цього виду екологічного контролю, що, своєю чергою, викликало доволі часто глибоке занепокоєння з боку європейського співтовариства і як результат спонукало нашу державу до закріплення на законодавчому рівні можливості здійснення контролю у сфері природокористування та охорони довкілля громадськістю. Водночас регламентований громадський екологічний контроль потребує доопрацювання і в частині ефективності його застосування, і щодо відповідності понятійного апарату міжнародним стандартам проведення громадськістю екологічного контролю. Саме ці чинники обумовлюють необхідність здійснення подальшого наукового пошуку в окресленому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників окремих еколого-правових проблем, пов'язаних із проведенням громадського екологічного контролю варто відзначити А. Андрусевича, Я. З. Гаєцьку-Колотило, Н. В. Ільків, Н. Р. Малишеву, М. М. Микиєвича, Ю. С. Шемшученка, Н. Я. Шпарика.

Метою статті є з'ясування особливостей здійснення екологічного контролю громадськістю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із важливих правових інститутів екологічного права та здійснюваних державою заходів по запобіганню негативному впливу на довкілля є екологічний контроль. «Екологічний контроль» тлумачиться в юридичній літературі як перевірка дотримання господарюючим чи іншим суб'єктом вимог екологічного законодавства. Завдання екологічного контролю полягає у забезпеченні додержання вимог про охорону навколишнього природного середовища всіма підприємствами, установами й організаціями та громадянами [1, с. 80]. Здійснюється такий вид контролю великою кількістю різноманітних суб'єктів, серед яких і державні органи та органи місцевого самоврядування, і підприємства, установи, а також громадські організації, окремі громадяни чи їх групи, які зацікавлені в екологічній безпеці та у відповідній якості навколишнього природного середовища.

Варто відзначити, що серед такої різноманітності суб'єктів, що наділені повноваженнями у сфері контролю за довкіллям суттєво зросла роль і значення саме громадськості. Як справедливо зазначає з цього приводу О. Б. Федоровська, це пов'язане зі загальними процесами демократизації в суспільстві, зростання ролі громадськості в обговоренні та прийнятті екологічно важливих рішень, насамперед, тих, що стосуються прав громадян, і як результат підвищення загальної уваги до питання гарантування їх екологічних прав [2, с. 115].

Участь громадян України у здійсненні контролю за дотриманням екологічного законодавства певною мірою є реалізацією їхнього конституційного права на безпеку для життя та здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України) та низки інших екологічних прав [3]. Водночас громадський екологічний контроль як важливий правовий інститут ґрунтується на багатьох законодавчих актах, які передбачають участь громадськості в прийнятті рішень, здатних вплинути на стан навколишнього природного середовища, зменшити екологічні ризики і запобігти загрози настання екологічної шкоди. Серед міжнародних актів, які детально регламентують діяльність громадськості у сфері контролю за дотриманням законодавства про

охорону навколишнього природного середовища варто відзначити Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція). Водночас Сторони Оргуської конвенції своїми рішеннями тривалий час вважали, що Україна перебуває у стані недотримання цих міжнародних угод, та закликали до вжиття нею невідкладних заходів для забезпечення виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань. Так, зокрема на другій сесії Сторони Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуської конвенції) прийняли рішення, яким уперше визнали, що Україна порушує свої міжнародні зобов'язання, не надавши громадськості можливості за запитом ознайомитися із матеріалами оцінки впливу на довкілля та іншою проєктною документацією, переданою державним органам для прийняття відповідних рішень, обґрунтування неможливості надання такої документації через її належність розробнику, у зв'язку з її великим обсягом чи відсутністю у державного органу, становить собою порушення відповідних положень статей 4 і 6 Оргуської конвенції У статті 6 вказаної конвенції передбачено участь громадськості у прийнятті рішень з конкретних видів діяльності, які можуть суттєво впливати на стан довкілля [4, с. 111].

Питання статусу України виключно як порушника вимог Оргуської Конвенції було знято, лише на VI сесії Наради сторін у 2017 році, оскільки Україною було повністю дотримано своїх зобов'язань шляхом прийняття Закону «Про оцінку впливу на довкілля». Вищевказаний закон встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, яка спрямована на попередження та запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Як вид екологічного контролю громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища характеризується специфічними ознаками і за суб'єктом його здійснення, і способами.

Зокрема, громадським інспектором може стати особа, яка досягла повноліття і має досвід у сфері охорони довкілля. Призначає та видає посвідчення громадським інспекторам Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та його заступники, старші державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій. Окрім цього, громадський інспектор повинен пройти навчання з питань здійснення інспекційних перевірок, складання за їх результатами матеріалів (актів та протоколів про адміністративні правопорушення) та інструктаж з техніки безпеки. Згодом його прикріплюють до відповідного підрозділу органу Держекоінспекції (відділу, сектору тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямом природоохоронної діяльності громадського інспектора (поводження з відходами, охорона водних ресурсів, земельних ресурсів тощо).

Варто зазначити, що призначення громадських інспекторів тривалий час належало виключно до повноважень громадських організацій [5, с. 231]. Чинним законодавством затвердження громадських інспекторів з охорони довкілля належить до повноважень виключно органів державного екологічного контролю, а саме Головного державного інспектора України з охорони навколишнього природного

середовища та головного державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій, суперечить правовій природі громадського контролю, надаючи йому залежного від держави статусу [6]. Водночас доволі поширеною є думка серед науковців [5, с. 232], що така підпорядкованість надає громадському екологічному контролю залежного від держави «допоміжного» статусу, а повноваженнями щодо підготовки і затвердження громадських інспекторів з охорони довкілля повинні бути наділені громадські організації як незалежні від органів держави суб'єкти.

Не погоджуючись з таким твердженням, необхідно наголосити, що така норма швидше зумовила б зловживання з боку суб'єктів господарської діяльності, які конкурують, оскільки, дала б їм можливість скеровувати громадських інспекторів через спеціально створені громадські організації до конкурентів. Як видається, сучасне правове регулювання громадського екологічного контролю, що здійснюється на національному та міжнародному рівні, всіляко сприяє утвердженню базових принципів цього виду контролю в галузі охорони довкілля. Зокрема, призначення громадських інспекторів на конкурсній основі сприяє прозорості їх обрання та залучення широких верств населення до громадської контрольної діяльності. Перевірка в особи, яка вирішила стати громадським інспектором знань у сфері природоохоронного законодавства шляхом співбесіди, сприяє підвищенню професіоналізму громадського контролю, який характеризується широким спектром повноважень, які визначені нормами Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [6]. Зокрема, відповідно до п. 1 Положення громадські інспектори мають право: брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів, які здійснюють органи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, інших державних органів; проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства і подавати їх відповідному органу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів для притягнення винних до відповідальності; доставляти осіб, які вчинили порушення екологічного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів виконавчої служби та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (зокрема плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів тощо [6]. Органи громадського контролю в галузі охорони довкілля наділені й іншими повноваженнями у сфері охорони довкілля відповідно до законодавства України.

Серед передбачених у законодавстві способів здійснення громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища доволі часто застосовується словосполучення «брати участь» (зокрема, п. «а» стаття 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7] та п. 1 Положення про громадський інспекторів з охорони довкілля [6]). Вживаючи словосполучення «брати участь» законодавець тлумачить громадський екологічний контроль як діяльність із нагляду за збереженням навколишнього природного середовища, що здійснюється із залученням громадян. Як результат така участь громадськості нерідко інтерпретується за вузько, оскільки зводиться виключно до можливості проводити контроль поряд із державним контролюючим органом. Водночас зміст цього виду

екологічного контролю полягає не лише в участі громадян у діяльності з контролю за станом довкілля, а й у їх особистій громадській активності та вияві ініціативи на здійснення заходів із виявлення та запобігання негативного впливу на довкілля.

Варто відзначити, що сьогодні ефективному здійсненню громадського контролю перешкоджає не лише вузька інтерпретація способів здійснення громадського екологічного контролю, а й певна розпорошеність правових норм, які регламентують громадський контроль у сфері охорони довкілля у різних нормативно-правових актах, зокрема у актах різних галузей права. Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища підпадає під регламентацію багатьох відомчих нормативних актів. Для повної обізнаності громадян із правами та можливостями здійснення громадського контролю, їм необхідно вивчити орієнтовно пів сотні нормативних актів. Більшість норм у цих актах (а надто в кодексах та законах) мають загальний характер, або є відсильними до галузевого законодавства. Крім цього, вони написані мовою складною для розуміння особам, які не мають юридичної освіти.

Висновки. Одним із важливих правових інститутів екологічного права та здійснюваних громадянами заходів по запобіганню антропогенного впливу на довкілля виступає громадський екологічний контроль. Цей вид контролю здійснюється шляхом перевірки громадськими інспекторами з охорони довкілля дотримання підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами екологічного законодавства. Цей контроль за процедурою призначення інспекторів характеризується незалежним характером та прозорістю в процесі його здійснення. З усіх передбачених національним законодавством видів екологічного контролю він є об'єктивним щодо виявлення несприятливих антропогенних впливів на довкілля внаслідок недотримання підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування чи громадянами загалом вимог екологічного законодавства.

Водночас для ефективного здійснення цього виду екологічного контролю необхідно окреслити повноваження в законодавстві зокрема, не звужуючи їх зміст виключно до співучасті в перевірках з державними органами. Варто також систематизувати норми, що регламентують процедуру проведення громадського екологічного контролю і лише тоді участь громадськості у здійсненні такого природоохоронного заходу буде максимально дієвою та ефективною.

Список використаних джерел

1. Ільків Н. В., Гаєцька-Колотило Я. З. Екологічне право України : навч. посібник. Київ : Істина, 2008. 296 с.
2. Федоровська О. Б. Громадський контроль в галузі охорони довкілля: питання правничої лінгвістики. *Право України*. 2006. № 2. С. 113–116.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля. Львів : Суспільство і довкілля, 2009. 203 с.
5. Федоровська О. Б. Громадський екологічний контроль: шляхи удосконалення законодавства. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні* : зб. наук. праць за результатами Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ун-ту управління та права, 2010. С. 230–234.

6. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Мінприроди в редакції від 06.07.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 49. Ст. 182.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 540.

References

1. Iljiv, N. V., & Ghajecjka-Kolotylo Ja. Z. (2008). *Ekologichne pravo Ukrajinjy : navch. posibnyk*. Kyiv: Istyna, 296.
2. Fedorovs'jka, O. B. (2006). Ghromads'jkyj kontrolj v ghaluzi okhorony dovkillja: pytannja pravnychoji lindhvistyky. *Pravo Ukrajinjy*, 2, 113–116.
3. Konstytucija Ukrajinjy vid 28 chervnja 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy*. 1996. 30. St. 141.
4. Andrusevych, A., Andrusevych, N., & Kozak, Z. (2009). *Dovidnyk chynnykh mizhnarodnykh doghovoriv Ukrajinjy u sferi okhorony dovkillja*. Ljviv: Suspiljstvo i dovkillja, 203.
5. Fedorovs'jka, O. B. (2010). Ghromads'jkyj ekologichnyj kontrolj: shljakhy udoskonalennja zakonodavstva. *Aktualjni problemy reformuvannja zemelnykh, ekologichnykh, agharnykh ta ghospodars'jkykh pravovidnosyn v Ukrajinjy : zb. nauk. pracj za rezul'tatamy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Khmeljnc'jkyj, 14–15 travnja 2010 r.)*. Khmeljnc'jkyj: Vyd-vo Khmeljnc'jnc. un-tu upravlinnja ta prava, 230–234.
6. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro ghromads'jkykh inspektoriv z okhorony dovkillja : Nakaz Minpryrody vid 06 lypnja 2012 r. № 88. *Oficijnyj visnyk Ukrajinjy*. 49. St. 182.
7. Pro okhoronu navkolyshnjogho pryrodnogho seredovyshha : Zakon Ukrajinjy vid 25 chervnja 1991 r. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy*. 1991. 41. St. 540.

PUBLIC ENVIRONMENTAL CONTROL: LEGAL ASPECTS OF ITS IMPLEMENTATION AND FEATURES

Christina Chopko

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: Tina1-83@ukr.net*

ORCID.ID: 0000-0002-2619-2085

The article discusses the legal foundations of public environmental control in accordance with national and international legislation requirements. The environmental policy implemented by Ukraine, allowing public participation in monitoring compliance with the legislation on rational use of natural resources, environmental protection, conservation, and the formation of an ecological network, as well as ensuring environmental safety, is analyzed. The main aspects and stages of the state policy on the introduction of public environmental control are investigated, identifying certain shortcomings and proposing ways to address them. The author pays attention to the analysis of national legislative acts regarding the legal regulation of public environmental control and its main differences from other forms of environmental control.

The author also analyzes the Regulation on Public Environmental Inspectors, approved by the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, which outlines the basic legal principles of public environmental control in Ukraine and provides a comprehensive list of requirements for individuals who wish to become environmental inspectors in the field of environmental protection, as well as defining the powers of public environmental inspectors.

Furthermore, a number of other applicable legal acts regulating public control in the field of environmental protection are analyzed. These regulations require improvement and refinement,

both in terms of conceptual apparatus and due to the absence of a unified structure for their placement. The article explores the implementation of law enforcement activities in the context of public environmental control carried out within the territory of Ukraine. International acts, including the Aarhus Convention, are also examined in terms of their regulation of public participation in environmental control.

Keywords: environment, environmental control, types of environmental control, public environmental control, public environmental inspectors.

Стаття: надійшла до редакції 10.10.2023

прийнята до друку 21.11.2023