

ГРОМАДСЬКИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТИТУТ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Досліджується правова природа громадського екологічного контролю та його місце у системі екологічного права України. Проводиться співставлення права громадян на здійснення громадського екологічного контролю з іншими екологічними правами. Наводиться визначення громадського екологічного контролю. Визначені основні риси правового інституту громадського екологічного контролю.

Ключові слова: громадський екологічний контроль; правовий інститут; екологічні права.

В статье исследуется правовая природа общественного экологического контроля и его место в системе экологического права Украины. Проводится сопоставление права граждан на осуществление общественного экологического контроля с другими экологическими правами. Приводится определение общественного экологического контроля. Определены основные черты правового института общественного экологического контроля.

Ключевые слова: общественный экологический контроль; правовой институт; экологические права.

In the article legal nature of public ecological inspection and his place is probed in the system of ecolaw of Ukraine. Comparison of right for citizens is conducted on realization of public ecological inspection with other ecolaws. A decision over of public ecological inspection is brought. The basic lines of legal institute of public ecological inspection are certain.

Key words: public ecological control; institute of law; ecorights.

Громадський екологічний контроль та його місце в системі екологічного права України є питанням, якому в юридичній науці присвячена значна кількість праць, водночас досі воно не є остаточно з'ясованим. Серед наукових досліджень, які складають теоретично-правовий базис формування основних закономірностей громадського екологічного контролю, слід назвати праці Ю. С. Шемшученка, В. Л. Мунтяна, О. Ф. Андрійко, Н. Р. Малишевої, Н. Р. Кобецької, М. В. Краснової, М. М. Бринчука, С. А. Боголюбова, А. П. Гетьмана, О. К. Голіченкова, Л. М. Здоровко, О. С. Колбасова, В. В. Костицького, В. І. Андрейцева. Одними з перших праць у вітчизняній юридичній науці, які стосуються питань громадського екологічного контролю, є праці академіка НАН України Ю.С. Шемшученка, серед яких слід відмітити роботу «Державний і громадський контроль у галузі охо-

рони навколишнього середовища», у якій співставлені поняття державного та громадського екологічного контролю та розглядаються особливості кожного з видів.

У юридичній літературі, попри значну кількість праць, присвячених екологічним правам громадян, досі не визначене місце громадського екологічного контролю в системі екологічного права та не з'ясована до кінця його правова природа. Водночас напрацювання вчених галузі екологічного права, а також норми діючого законодавства, дають можливість автору ґрунтовно дослідити громадський екологічний контроль як правовий інститут, визначивши його характерні риси та особливості.

При дослідженні правової природи громадського екологічного контролю одним з перших постає питання співвідношення екологічних прав громадян та громадського екологічного контролю. Слід також вирішити питання щодо визначення місця громадського екологічного контролю в системі екологічного права України: у якості одного з екологічних прав громадян, субінституту чи повноцінного правового інституту. Задля цього спочатку необхідно дослідити систему екологічних прав громадян.

Вперше в Україні на законодавчому рівні екологічні права були закріплені у Законі України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища», згодом вони були зафіксовані Конституції України, а також в ряді інших законодавчих актів, як-от: Закон України «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», Земельний кодекс України, Водний кодекс України та у низці підзаконних нормативно-правових актів.

Основні екологічні права та обов'язки закріплено в ст.ст. 9-12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до якого кожен громадянин України має право на:

- 1) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- 2) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;
- 3) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- 4) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
- 5) об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- 6) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;
- 7) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи;
- 8) 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 навколишнє природне середовище;

9) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом;

10) одержання екологічної освіти.

По-перше, слід зазначити, що екологічні права є видом суб'єктивних прав, змістом яких є міра можливої поведінки в галузі приналежності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони довкілля, та забезпечення екологічної безпеки. Екологічне право громадян являє собою правову форму реалізації їх екологічних інтересів та основою виникнення і задоволення яких є їх екологічні потреби. У площині законодавства це означає, що громадянину надана юридична можливість користуватися навколишнім природним середовищем як природною сферою, яка повинна відповідати вимогам екологічної безпеки; вимагати від держави та усіх інших осіб виконання ними обов'язків по використанню, відтворенню й охороні довкілля, забезпеченню його екологічної безпеки; звертатися в необхідних випадках за захистом свого порушеного права. Що ж стосується теорії права, то робимо наголос саме на *суб'єктивній природі* екологічних прав громадян.

Слід звернути увагу на певні особливості екологічних прав, серед яких виділяють наступні: 1) спрямованість здійснення екологічних прав громадян, яка пов'язана з задоволенням екологічних потреб і забезпеченням реалізації екологічних інтересів; 2) пріоритет екологічних прав громадян у загальній системі прав людини і громадянина. Він обумовлений змістом основних, природних прав на екологічну безпеку і безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; 3) врахування законів природи при встановленні екологічних прав; 4) екологічний фактор як визначний чинник встановлення форм належності природних об'єктів відповідним суб'єктам; 5) зміст екологічних прав обумовлено принципами екологічного права як самостійної галузі права; 6) екологічні права здійснюються в основному під контролем держави. Забезпечення екологічних прав є головним завданням екологічної політики держави; 7) особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту.

За юридичною сутністю екологічні права поділяють на: а) конституційні; б) встановлені в спеціальних законах, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин чи пов'язаних з цим відносин; в) передбачені підзаконними нормативними актами та договорами.

До першої групи належать права, передбачені у ст. 50 Конституції України, одне з яких – право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. До другої групи входять, серед інших, право кожного на участь в обговоренні проєктів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій з цих питань; участь у розробці та здійсненні природоохоронних заходів; участь у проведенні громадської екологічної експертизи; здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування. Право на здійснення громадського екологічного контролю при такому розмежуванні належить до другої групи.

За формою реалізації екологічні права поділяють на індивідуальні і колективні. Екологічні права також поділяють в залежності від захисту екологічних інтересів: на екологічні майнові і немайнові права. Природні об'єкти, хоча і привірюються у ЦК України до речей, але залишаються об'єктами особливого роду, адже природа не є результатом людської діяльності. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності є різними категоріями, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; на природокористування; на власність на природні ресурси, зміст якого є певною мірою обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами. Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолютних.

Певна класифікація екологічних прав громадян існує у сфері відтворення і поліпшення якісного стану природних об'єктів: право громадян на відтворення і відновлення з використанням установлених способів; право на здійснення заходів, що поліпшують якість екологічних об'єктів і навколишнього природного середовища¹.

Можна класифікувати екологічні права громадян щодо охоронно-захисної спрямованості. Аналіз чинного екологічного законодавства свідчить, що поняття «охорона» і «захист» прав взаємозалежні, але не тотожні. Захист екологічного права здійснюється тоді, коли воно вже порушено. Охоронні розпорядження, що містяться в екологічному законодавстві, встановлюють об'єктивно специфічні примусові заходи і форми захисту порушеного права. Можна сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права – динамічні.

Екологічні права громадян у сфері охорони навколишнього природного середовища також поділяють на: право брати участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; право брати участь у громадських утвореннях у галузі екології; право брати участь в обговоренні нормативних актів та інших заходів з метою запобігання негативним наслідкам; право брати участь у проведенні екологічної експертизи. Ці права існують і можуть бути реалізовані окремо, і водночас входять до складу інституту громадського екологічного контролю².

Формулювання концепції правового інституту громадського контролю в галузі охорони довкілля має на меті, насамперед, визначення характерних рис та особливостей цього правового інституту з метою його удосконалення, а також розробки і забезпечення механізму його реалізації в подальшому.

Необхідно розрізнити поняття «громадського екологічного контролю» у вузькому та в широкому розумінні. Громадський екологічний контроль у вузькому розумінні є контролем, що здійснюється громадськими інспекторами в галузі охорони довкілля відповідно до вимог нормативно-правових актів, які регулюють їх статус. Під громадським екологічним контролем у широкому розумінні мають на увазі контроль за додержанням екологічного законодавства з боку різних ланок громадянського суспільства, в першу чергу – громадських природоохоронних організацій, окремих громадян та їх цільових груп.

На думку А.Л. Деркача, будь-який контроль відіграє суттєву роль в отриманні інформації про процеси, що відбуваються в державі, про стан виконання рішень,

здійснення заходів тощо³. Отже, громадський екологічний контроль тісно пов'язаний з правом громадян на отримання екологічної інформації та на участь у прийнятті екологічно важливих рішень. Останнє включає в себе: референдум; громадські (публічні) слухання; загальні збори громадян за місцем проживання; залучення експертів від громадськості в робочі групи з екологічних питань, утворених органами влади, участь у проведенні державної екологічної експертизи, а також проведення експертизи громадської; збори, мітинги, походи, демонстрації; робота з депутатами.

Тепер розглянемо громадський екологічний контроль у якості правового інституту, виходячи з теорії права. В теорії права знаходимо наступне визначення: «Інститут права – це таке угруповання норм права певної галузі чи підгалузі, що регулює конкретний вид чи сторону однорідних суспільних відносин»⁴. Виходячи з такого формулювання, вважаємо, що право на здійснення громадського екологічного контролю є повноцінним правовим інститутом екологічного права. Його формують норми екологічного права, якими врегульовані відносини, що складаються в сфері здійснення громадського екологічного контролю.

Громадський екологічний контроль – це вид екологічного контролю, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля та природних ресурсів, громадські організації та окремі громадяни, заінтересовані у безпечному 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 екологічного законодавства⁵.

Водночас слід звернути увагу на особливості громадського екологічного контролю як правового інституту та на його місце в галузі екологічного права, і виділити його наступні характерні особливості:

1) громадський екологічний контроль – це інститут галузі екологічного права, що належить до Особливої частини;

2) право на здійснення громадського екологічного контролю є одним з екологічних прав громадян;

3) право на здійснення громадського екологічного контролю має охоронно-захисну спрямованість;

4) право на здійснення громадського екологічного контролю може бути як майновим, так і немайновим;

5) право на здійснення громадського екологічного контролю може бути реалізовано одноособово (громадськими екологічними інспекторами) чи колективно (громадськими організаціями);

6) правова природа громадського екологічного контролю може бути суб'єктивною (збереження певного природного об'єкту може бути в площині інтересу виключно суб'єкту контролю) та об'єктивною одночасно;

7) право на здійснення громадського екологічного контролю тісно пов'язане з правом громадян на екологічну інформацію та на участь у прийнятті екологічно важливих рішень. Відмінність між цими правовими інститутами полягає в тому, що громадський екологічний контроль виступає засобом забезпечення законності шляхом перевірки відповідності дій чи бездіяльності суб'єктів відносин нормам екологічного законодавства;

8) громадський екологічний контроль може бути не лише правом, але й обов'язком для його суб'єктів.

1. *Гетьман А.П., Шульга М.В.* Екологічне право України: Підручник. – Х., Право. – 2005. – 385 с. / Електронний ресурс. – Режим доступу: (http://ebk.net.ua/Book/law/getman_ekoru/zmist.htm). 2. Там само. 3. *Деркач А.Л.* Контроль у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки: призначення, основні риси, природа // Держава і право: Зб. наук. праць. – Вип. 31 – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 356. 4. *Теорія держави і права: Навч. посіб.* / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 200. 5. *Федоровська О.Б.* Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: Автореферат дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – С. 4.