

Розділ 7. АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

О.В. ГОЛОВКІН. СПІВВІДНОШЕННЯ І ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Досліджується співвідношення і взаємодія державного та громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Аналізується юридична природа цих видів контролю у галузі охорони довкілля та пропонуються шляхи вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: державний контроль у галузі охорони довкілля; громадський контроль у галузі охорони довкілля; громадський інспектор з охорони довкілля.

Исследуется соотношение и взаимодействие государственного и общественного контроля в сфере охраны окружающей природной среды в Украине. Анализируется юридическая природа этих видов контроля в отрасли охраны окружающей среды и предлагаются пути усовершенствования правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: государственный контроль в сфере охраны окружающей среды; общественный контроль в сфере охраны окружающей среды; общественный инспектор по охране окружающей среды.

Correlation and cooperation of state and public control are investigated in the field of guard of natural environment in Ukraine. Legal nature of these types of control in industry of guard of environment is analysed and the ways of improvement of the legal adjusting are offered in this sphere.

Key words: state control in the field of guard of environment; public inspection in the field of guard of environment; public inspector on the guard of environment.

Громадський контроль у галузі охорони довкілля є багатограним феноменом, особливим інститутом громадянського суспільства, який дає змогу останньому здійснювати контролюючі функції щодо стану охорони та збереження довкілля, природних ресурсів, інформувати громадськість про це, захищати екологічні права людини і громадянина тощо. Водночас участь громадян у здійсненні громадського контролю є способом реалізації їхнього конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Однак, у сучасних умовах для виявлення і задіяння ресурсів удосконалення державного контролю у галузі охорони довкілля суттєвим є аналіз феномену громадського контролю у цій сфері у системному зв'язку саме з державним контролем, що об'єктивно передбачає дослідження співвідношення державного та громадського контролю у галузі охорони довкілля і співвідношення його функцій, форм і методів з функціями, формами і методами державного контролю в зазначеній сфері.

Проблематиці здійснення екологічного контролю присвячено дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.М. Бринчука, С.О. Боголюбова, А.П. Гетьмана, О.К. Голіченкова, О.А. Грицан, В.О. Джуган, Л.М. Здоровко, Т.С. Кичилюк, О.С. Колбасова,

© ГОЛОВКІН Олександр Васильович – кандидат юридичних наук, професор Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, почесний працівник прокуратури України, заслужений юрист України

В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, К.В. Попова, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Громадський контроль у галузі охорони довкілля є предметом наукових досліджень Г.В. Анісімової, О.Ю. Ганюхіної, О.С. Заржицької, М.І. Малишка, Н.І. Титової, Е.В. Позняк, О.Б. Федоровської, С.В. Шарاپової та інших.

Метою даної статті є дослідження співвідношення і взаємодії державного і громадського контролю у галузі охорони довкілля в Україні.

За результатами формально-юридичного аналізу тільки одного інституту громадського контролю у галузі охорони довкілля, зокрема у відриві від державного контролю, неможливо обґрунтувати його правову сутність, а відтак, визначити взаємозв'язок з державним контролем та перспективи їх співіснування і взаємодії у сучасному суспільстві. Більше того, граничне протиставлення цих двох видів контролю означає протиставлення громадських та державних інтересів щодо забезпечення та гарантування охорони довкілля, збереження його якості в належному стані тощо. Такий підхід, як видається, спотворює адекватне сучасним потребам суспільства в екологічній сфері розуміння сутності і призначення громадського контролю у галузі охорони довкілля, не дає змоги повніше задіяти його ресурси в цілях удосконалення системи державного контролю у галузі охорони довкілля, зокрема в умовах побудови правової демократичної держави¹.

Як правильно зазначалося в науковій літературі, проблема розробки та здійснення сучасної концепції громадського контролю у галузі охорони довкілля постає надто гостро нині у зв'язку з двома обставинами: по-перше, у зв'язку з потребами повнішої реалізації права людини на сприятливе довкілля, а, по-друге, у зв'язку з низьким рівнем ефективності реалізації цієї функції самою державою².

У зв'язку з цими обставинами розвиток громадського контролю у галузі охорони довкілля закономірно розглядається як елемент розвитку правового механізму взаємодії суспільства і природи у напрямі його демократизації. Зокрема, цей інститут перебуває в одному ряду з такими важливими, більш чи менш урегульованими правовими нормами, інститутами та процедурами участі громадськості в екологічному управлінні, як отримання екологічної інформації, участь громадян у ухваленні екологічно значущих господарських та управлінських рішень, у проведенні екологічної експертизи, інших напрямках і формах роботи громадськості у цій галузі.

Водночас інституційна слабкість та правозастосовча інертність у використанні інституту громадського контролю у галузі охорони довкілля пояснюються досить низькою поки що зацікавленістю самих громадян у реалізації своїх екологічних прав, пануванні стереотипу пріоритетності економічних інтересів над власне екологічними; суперечності екологічних та економічних інтересів, коли перші віддаються, образно кажучи, «на відкуп» другим, а законодавчі ініціативи у цій сфері гальмуються різноманітними способами; нетривалим періодом екологізації відповідної нормативної бази, зокрема в частині розвитку інститутів забезпечення і захисту екологічних прав людини і громадянина; відсутністю матеріального стимулювання громадських інспекторів у галузі охорони довкілля. Отже, ці та інші причини обумовлюють слабкість розвитку механізмів реалізації правових норм, присвячених громадському контролю у галузі охорони довкілля, що часто-густо зводить нанівець зусилля нормотворців³.

Хоча інститут громадського контролю у галузі охорони довкілля традиційно відмежовується від державного як окремих, відносно самостійний вид відповідного контролю, проте ігнорувати їх тісний зв'язок та взаємодію не можна хоча б з

огляду на те, що відповідно до Конституції України управління державними справами здійснюється як через державні органи, так і самими громадянами безпосередньо. Відтак некоректно протиставляти державний та громадський контроль у галузі охорони довкілля і з огляду на те, що стан охорони довкілля – завдання не лише держави, але і суспільства, вирішувати яке вони покликані у тісній взаємодії, у відповідних формах та відповідними засобами⁴.

Покликання громадського контролю у галузі охорони довкілля – не в тому, щоб заступити органи державної влади в реалізації відповідного завдання, допомогти державі самоусунутися від екологічної проблематики, а в тому, щоб повніше задіяти ресурси як держави, так і суспільства, його структур у відповідній справі, якій надано конституційного значення. Йдеться не про підміну громадськими формуваннями виконання державою екологічної функції щодо здійснення контролю в цій сфері, а в тому, щоб активізувати діяльність держави та її органів шляхом переведення цієї справи до площини зацікавлення громадськості, посилення громадського інтересу до цієї справи тощо.

Спірність правової природи та призначення громадського контролю у галузі охорони довкілля в Україні особливо помітна вже на стадії спроб дати науково-правову дефініцію цьому феномену. У цьому питанні серед фахівців теж немає однозначності. Ми не будемо докладно вдаватися до всіх нюансів відповідної дискусії, а визначимо лише той її елемент, який безпосередньо стосується дефініції громадського контролю у галузі охорони довкілля у зв'язку з визначенням його співвідношення з державним контролем у цій сфері.

Зокрема, О.Б. Федоровська пропонує розрізнити поняття «громадського екологічного контролю» у вузькому та в широкому розумінні. З її точки зору, 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 значенні ця авторка розуміє контроль за додержанням екологічного законодавства з боку різних ланок громадянського суспільства, в першу чергу громадських природоохоронних організацій, окремих громадян та їх цільових груп⁵.

На думку О.А. Грицан, існує два підходи щодо розуміння громадського екологічного контролю в цілому та за використанням і охороною надр зокрема. У вузькому розумінні громадський контроль – це діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень екологічного законодавства з боку підприємств, установ, організацій та окремих громадян. На думку цієї авторки, за такого підходу значно обмежується суб'єктний склад контрольних правовідносин, а також об'єкт контролю. Водночас зазначених недоліків позбавлений, з її точки зору, другий підхід, згідно з яким громадський екологічний контроль – це широкий спектр діяльності окремих громадян та природоохоронних громадських організацій, спрямований на забезпечення дотримання екологічного законодавства органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами⁶.

С. І. Хом'яченко запропонувала визначення громадського земельного контролю як діяльності громадян та їх об'єднань, наділених відповідними повноваженнями, спрямованої на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також на попередження, виявлення й усунення правопорушень. На думку авторки, за своєю юридичною природою громадський контроль за використанням та охороною земель є

спорідненим із самоврядним контролем у даній сфері суспільних відносин, який безпосередньо відображає інтереси членів територіальних громад сіл, селищ і міст. У зв'язку з цим нею обґрунтовується висновок про те, що громадських інспекторів з використання та охорони земель доцільно затверджувати на сесіях відповідних рад⁷.

На наш погляд, висновки вчених про необхідність застосовувати два підходи – «вузький» та «широкий» – для розуміння правової природи і сутності громадського контролю у галузі охорони довкілля (як і екологічного контролю загалом) не спираються на системне розуміння приписів чинного законодавства та ґрунтуються на хибних методологічних засадах щодо протиставлення державного та громадського видів контролю в зазначеній сфері.

Між тим, системне тлумачення законодавства України, що встановлює правові норми щодо здійснення громадського контролю у галузі охорони довкілля, передбачає досить розгалужену системну норм, що розпорошені по правовим актам різної юридичної сили і різного рівня систематизованості. До того ж вони прийняті в різний час. Проте всі вони складають певну систему законодавства, що регулює організацію і здійснення громадського контролю у галузі охорони довкілля в Україні. Тому всі вони в сукупності і повинні враховуватися при пошуку коректного визначення правової сутності даного інституту.

Дійсно, громадський контроль як окремий правовий інститут отримав законодавче закріплення у численних нормативно-правових актах, основними з яких є Конституція України, Орхуська Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», Закони України Про охорону навколишнього природного середовища», «Про звернення громадян», «Про екологічну експертизу», «Про охорону атмосферного повітря», «Про інформацію», Кодекс про адміністративні правопорушення, Земельний, Лісовий, Водний кодекси України та інші.

Зокрема, саме у ст.ст. 21 та 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.ст. 38-39 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», ст. 37 Закону України «Про рослинний світ», ст.ст. 13 та 63 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», ст.ст. 58 та 60 Закону України «Про тваринний світ», ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення та п. 4. Положення про Державну екологічну інспекцію України містяться посилання на громадських інспекторів у галузі охорони довкілля як інструмент громадського контролю у цій галузі.

Проте, це зовсім не означає, що законодавство України зводить існування громадського контролю у цій сфері саме до діяльності виключно громадських інспекторів, як вважають названі вище автори. Адже, окрім зазначених правових актів, в Україні діє також Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18. 12. 2003 р. № 168, у якому, зокрема, визначені такі основні принципи участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, як: прозорість та демократизм; доступ громадськості до інформації для прийняття відповідних рішень; урахування громадської думки при прийнятті остаточного рішення; сприяння участі громадськості у прийнятті рішень⁸.

До видів рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість, даним Наказом віднесені: розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів; підго-

товка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів; здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на довкілля небезпечних об'єктів та видів діяльності; видача відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням довкілля, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням; витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

Водночас формами участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, є: робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота 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, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо; організація та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом «Про звернення громадян»; виступи в засобах масової інформації з екологічних питань; інші форми, передбачені законодавством України⁹.

Таким чином, наведений у Наказі перелік не є закритим, вичерпним, що виправдано з огляду на потреби подальшого розширення форм громадського контролю у галузі охорони довкілля в майбутньому. До того ж у вищевказаному підзаконному нормативному акті також деталізуються деякі важливі процедурні аспекти реалізації відповідних форм участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля. Тому висновок вчених про існування і дуалізм «вузького» та «широкого» підходів до розуміння сутності громадського контролю у галузі охорони довкілля не витримує критики, оскільки «вузький» підхід спирається на розуміння цього виду контролю як діяльності виключно громадських інспекторів у галузі охорони довкілля, а це не відповідає чинному законодавству з цих питань. Насправді мова повинна вестися лише про таке розуміння сутності громадського контролю у цій сфері, який охоплює всі форми участі громадськості у здійсненні громадського контролю у справі охорони довкілля, не вичерпуючись існуванням інституту громадської інспектури. При цьому ми погоджуємося з твердженням Г. А. Ларіонова, що наділення громадських організацій функціями державної інспектури є недоцільним, тому що це призводить лише до дублювання її функцій, а також функцій державних наглядових органів, причому на нижчому професійному рівні¹⁰.

Водночас навіть інші форми участі громадськості в такому контролі не відділені від державного контролю «китайською стіною» та їй не повинні протиставлятися йому: всі відповідні форми повинні здійснюватися на основі відповідних законодавчих приписів.

Якщо ж аналізувати законодавчі приписи щодо функціонування інституту громадської інспектури у галузі охорони довкілля у розрізі його співвідношення з державним контролем у цій сфері, то можна дійти закономірного, на наш

погляд, висновку, що державний контроль у галузі охорони довкілля в Україні здійснюється також і як контроль над громадським контролем.

Зокрема, відповідно до п. 2.1 Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27. 02. 2002 р. № 88, діяльність громадських інспекторів організовують та координують органи, що належать до сфери управління Мінприроди¹¹.

Для призначення громадським інспектором необхідно мати досвід природоохоронної роботи та пройти відповідну співбесіду в органах Мінприроди. При цьому сам порядок призначення так само передає активну участь у цьому процесі державних контролюючих органів у галузі охорони довкілля: громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди відповідно з керівниками структурних підрозділів органу Мінприроди та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства. При цьому громадський інспектор повинен також пройти навчання в органі Мінприроди, який видав посвідчення, з питань здійснення інспекційних перевірок, складання за їх результатами актів та протоколів про адміністративні правопорушення.

Громадські інспектори працюють у тісній взаємодії з органами Мінприроди, які призначили їх і видали посвідчення громадського інспектора з охорони довкілля, іншими державними контролюючими органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськими екологічними організаціями.

Передбачається, зокрема, закріплення кожного громадського інспектора за відповідним підрозділом органу Мінприроди (відділом, сектором тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямком природоохоронної діяльності громадського інспектора (охорона біоресурсів, поводження з відходами, охорона земельних ресурсів тощо). При цьому керівник підрозділу (державний інспектор), за яким закріплений громадський інспектор: надає йому практичну і методичну допомогу з питань здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону довкілля; координує його діяльність; проводить з ним навчання, ознайомлює його з новими законодавчими та нормативними документами, які регулюють здійснення громадського контролю; залучає його до участі в перевітках, які збігаються з напрямком природоохоронної діяльності громадського інспектора; оформляє за підписом керівника відповідного органу Мінприроди чи його заступника направлення для громадського інспектора на проведення рейдів та перевірок; приймає та аналізує щоквартальні та щорічні звіти громадських інспекторів з охорони довкілля; вносить подання про продовження терміну виконання роботи громадського інспектора з охорони довкілля.

Більшість прав громадських інспекторів у галузі охорони довкілля також реалізуються у тісній взаємодії з працівниками відповідних державних контролюючих органів. Зокрема, це стосується участі у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства; проведення за направленням органу Мінприроди, який призначив громадського інспектора, рейдів та перевірок; складання протоколів про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, і подання їх відповідному органу Мінприроди для притягнення винних до відповідальності тощо.

Серед обов'язків громадських інспекторів Наказом установлені обов'язки

інформувати відповідний орган Мінприроди про результати рейдів та перевірок безпосередньо після їх закінчення та щоквартально подавати до органу Мінприроди, яким призначено громадського інспектора з охорони довкілля, щоквартальні та щорічні звіти про проведenu роботу.

Водночас орган Мінприроди, що призначив громадського інспектора, має право за клопотанням відповідного структурного підрозділу органу Мінприроди застосувати до відповідного інспектора заходи відповідальності, що полягають у позбавленні його права виконувати обов'язки громадського інспектора з охорони довкілля з анулюванням відповідного посвідчення. Підставами для цього є: ненадання у встановлені терміни звітів або негативна їх оцінка; неналежне виконання функцій громадського інспектора; вчинення громадським інспектором порушень законодавства в галузі охорони довкілля, перевищення повноважень, а також учинення інших протиправних дій при виконанні обов'язків громадського інспектора з охорони довкілля. Відповідне рішення приймається Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій.

На підставі аналізу вищезазначених положень Наказу можна зробити обґрунтований висновок про те, що громадський контроль у галузі охорони довкілля не може протиставлятися державному з огляду на такі міркування:

– його сутність, форми і методи ґрунтуються на державному контролі, є похідними від нього;

– відповідні форми і методи громадського контролю у галузі охорони довкілля не є довільними, вони ґрунтуються на відповідних законодавчих приписах, які до того ж покликані деталізувати також процесуальну сторону здійснення відповідного контролю в усьому різноманітті його конкретних форм і методів;

– громадський контроль у галузі охорони довкілля в Україні здійснюється у тих формах, які визначаються державними контролюючими органами на основі відповідних законодавчих приписів;

– органи державного контролю здійснюють суттєвий координуючий та управлінський вплив на громадський контроль у формах, визначених законодавством України, та практично на всіх стадіях здійснення громадського контролю, підпорядковуючи останній державним інтересам охорони довкілля, забезпечення екологічних прав людини і громадянина;

– органи, що здійснюють громадський контроль у галузі охорони довкілля в Україні, не наділені повноваженнями безпосередньо застосовувати заходи адміністративного примусу до порушників законодавства про охорону довкілля; таке право надане лише уповноваженим на те законодавством України органам державної влади та їх посадовим особам.

Водночас О. Б. Федоровська на основі аналізу відповідних правових норм зробила висновок про те, що встановлений законодавством України порядок затвердження громадських інспекторів в галузі охорони довкілля органами державного екологічного контролю суперечить правовій природі громадської інспектури, надає їй залежного від держави допоміжного статусу позавідомчого помічника державних контролюючих органів. Тому, продовжує дослідниця, варто повернутися до правового регулювання, що існувало в цій частині з радянських часів до 1999 р., згідно з яким громадські інспектори готувались і затверджувались самими громадськими організаціями. Тільки підзвітність і підконтрольність громадських інспекторів об'єднанням громадян може забезпечити незалежність відповідного виду контролю, створити своєрідну «протипагу» з боку громадсь-

кості над державною діяльністю в галузі охорони довкілля¹².

Проте ми не можемо погодитися із таким висновком, оскільки, як зазначалося вище, державний та громадський контроль у справі охорони довкілля не повинні протиставлятися. У протилежному випадку отримаємо чергову ситуацію «війни за компетенцію», що призведе лише до подальшої деградації справи охорони довкілля в Україні, занепаду контролю у цій сфері, інших негативних наслідків.

Громадський контроль у галузі охорони довкілля не повинен протиставлятися державному і з тієї точки зору, що відповідні контролюючі органи та громадськість, по суті, роблять одну справу, керуються спільними цілями та завданнями, проте у притаманних їм формах та відповідними методами. Відтак мова повинна вестися про їх взаємодоповнюваність та взаємодію. Адже неможливо уявити собі ситуацію, коли здійснення громадського контролю у галузі охорони довкілля стане цілковито (інституційно та нормативно) незалежним від державного контролю: наслідком стане хаос і безконтрольність у цій сфері, а не наведення елементарного порядку.

Отже, як показано вище, протиставлення цих видів контролю у галузі охорони довкілля не має під собою логічної та нормативно-правової основ. Тому з-поміж трьох основних форм взаємовідносин державного та громадського контролю у галузі охорони довкілля – протистояння (конкуренції), інтегрування громадського контролю у державний та толерантного співіснування – саме остання форма найбільш повно і послідовно відбиває сучасну специфіку взаємодії державного та громадського контролю у галузі охорони довкілля та є найбільш перспективним напрямком такої взаємодії.

Разом з тим, сучасний громадський контроль у галузі охорони довкілля в Україні не є і не повинен бути повністю інтегрованим у структуру державного контролю. Водночас вони тісно переплітаються, взаємодіють, доповнюють один одного у здійсненні контрольної функції у галузі екології, що цілком закономірно з огляду на спільність цілей і завдань цих форм контролю щодо захисту публічних екологічних інтересів.

Варто також наголосити на похідному від державного громадському контролі в цій сфері, що вказує на його державницьке, а не самоврядне, автономне від держави, походження.

В аспекті вдосконалення механізмів громадського контролю у галузі охорони довкілля в Україні як інструменту (ресурсу) посилення державного контролю в цій сфері, можна розглядати заходи щодо упорядкування відповідного законодавства, підвищення рівня його систематизованості.

Так, на думку деяких фахівців, найбільш ефективним шляхом удосконалення правового регулювання громадського контролю у цій сфері, вважається використання можливостей, пов'язаних з кодифікацією екологічного законодавства в Україні, тобто внесення до Екологічного кодексу розділу «Екологічний контроль» і виділення у ньому окремої глави «Громадський екологічний контроль». Ця глава має узагальнити і конкретизувати всі чинні на даний період норми, якими регулюються відносини у галузі громадського екологічного контролю¹³.

З нашої ж точки зору, більш перспективним та обґрунтованим виглядає все ж інший шлях – викладення відповідних норм у майбутньому Законі України «Про екологічний контроль», в якому можна буде більш докладно та систематизовано викласти всі правові положення, присвячені не лише специфіці власне громадського контролю у галузі охорони довкілля, але й чіткіше визначити форми взаємодії державного та громадського видів такого контролю, підвищити рівень правового регулювання відповідних правовідносин до рівня законодавчого. Зок-

рема, саме у цьому Законі слід визначити мету і завдання такого контролю, його об'єкти, суб'єкти, їх права та обов'язки, правовий статус громадських екологічних інспекторів, права громадських організацій у сфері здійснення контролю в галузі охорони довкілля тощо.

Водночас, у розвиток відповідного Закону, вважаємо за доцільне розробку та затвердження єдиного комплексного Положення про громадський контроль у галузі охорони довкілля, передбачивши у ньому, зокрема, розширення прав та обов'язків громадського інспектора у галузі охорони довкілля, визначення обсягів його відповідальності та підвищення рівня правової підготовки таких інспекторів.

1. Гулак Н. В. Реализация государственного экологического контроля в правовом государстве // Государство и право: теория и практика. – 2006. – №3. – С. 121. 2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник – М.: Юрист, 2003. – С. 352. 3. Ганюхина О.Ю. Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды // Проблемы исполнения экологического и земельного законодательства в Российской Федерации: Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2005. – С.26-28. 4. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С. 52-53. 5. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид.наук. – К., 2007. – С. 6. 6. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009. – С. 13. 7. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – С. 12-13. 8. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.03 р. № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 223. 9. Там само. 10. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 65. 11. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.02 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 631. 12. Федоровська О.Б. Цит. праця. – С. 6-7. 13. Там само. – С. 12-13.