

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАХИСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE PROTECTION OF ENVIRONMENTAL SAFETY

Келемен М.І.,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті аналізуються адміністративно-правові засади участі громадськості у процесі забезпечення екологічної безпеки в Україні, звертається увага на сьогоденний стан цього правового інституту. На основі чинного законодавства зроблено пропозиції у сфері забезпечення екологічної безпеки та наближення українського законодавства до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, громадськість, екологічна безпека, права громадськості, участь громадськості.

В статье анализируются административно-правовые принципы участия общественности в процессе обеспечения экологической безопасности в Украине, обращается внимание на сегодняшнее состояние этого правового института. На основе действующего законодательства сделаны предложения в сфере обеспечения экологической безопасности и приближения украинского законодательства к европейским стандартам.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, общественность, экологическая безопасность, права общественности, участие общественности.

In the article administratively-legal principles of participation of public are analysed in the process of providing of ecological safety in Ukraine, attention applies on the today's state of this legal institute. In the ecological safety of Ukraine provided a broad set of interrelated political, economic, technical, organizational, public-legal measures, including priority occupy administrative and legal forms of public participation in that process.

Political, social and economic changes that have taken place since independence, formed the basis for the activities and the role of our country in the implementation of the Rights of Man. Ensuring the priority of human and civil rights in the state activity as the main goal of government guarantees adopted the necessary legislative branch of regulations. One of the main components of the state policy of the country is to ensure environmental safety in Ukraine.

One of the main directions of state policy involving the public in environmental protection and monitoring of his condition. The greatest interest in causing regulative-stimulating measures. In these areas existing regulative-stimulating activities that make up the system of legal norms and rules aimed at regulating relations, enforcement priorities, regulations, standards, limits and other requirements.

The author supports the view that Ukraine relations in the field of protection, use and reproduction of natural resources, environmental security, prevent and eliminate the negative impact of economic and other activity on the environment, conservation of natural resources, genetic fund of wildlife, landscapes and other natural complexes, unique natural areas and objects related to the historical and cultural heritage.

Based on the complex nature of domestic environmental laws, identifies in his system a number of levels and groups. The first group includes acts purely environmental content, the second – are other legislative acts of Ukraine containing norms regulating relations in the field of environment and wildlife.

After analyzing the current legislation, theoretical and practical achievements, the author was able to formulate the concept of legal principles in the field of public participation in the environmental safety, which is: the constitutional and legal, legislative, subordinate legal acts, international acts and local regulations.

When providing environmental security protection should be understood as the public health system of rights and values in environmental and articulated system of mandatory rules of conduct established and sanctioned by the state, local governments and community organizations.

Legal regulation should aim at identifying the social relations that need to be protected by public administration and justice; a clear definition of their responsibilities to ensure the rights of citizens in the area of environmental safety; species and fixing responsibility of management for failure or improper performance of these powers.

Administrative and legal regulation of activities on environmental protection consists of provisions that reveal the content of these rights relating to the activities of these entities for their support and the introduction of forms of punishment for violations of human investigated.

On the basis of current legislation suggestions are done in the field of providing of ecological safety and approaching of the Ukrainian legislation to the European standards.

Key words: administratively-legal providing, public, ecological safety, rights for public, participation of public.

На території України екологічна безпека забезпечується широким комплексом взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових заходів, серед яких пріоритетне місце посідають адміністративно-правові форми участі громадськості у зазначеному процесі.

Політичні та соціально-економічні зміни, що відбулися з моменту проголошення незалежності, створили основу для діяльності та підвищення ролі нашої держави в реалізації прав людини і громадянина. Забезпечення пріоритетності прав людини і громадянина в державницькій діяльності як головної мети державного управління гарантує прийнята Верховною Радою України Постанова від 17 червня 1999 року «Про засади державної політи-

ки України в галузі прав людини» [1]. Одним із головних компонентів державної політики країни є забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Проблемам екології присвятили свої праці багато вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А. Т. Комзюк, В. І. Курило, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко та ін. Зокрема питання участі громадян у забезпеченні екологічної безпеки досліджували вчені: С. О. Боголюбов, С. В. Ващенко, Л. Кремер, І. В. Курило, Т. І. Макарова. У той же час певні аспекти означеної проблематики залишаються актуальними.

Метою статті є з'ясування адміністративно-правових засад участі громадськості у процесі забезпечення екологічної безпеки і виявлення наявних проблем зазначеного

інституту на основі проаналізованих теоретичних розробок і законодавства у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Для досягнення поставленої мети були проаналізовані наявні наукові розробки і стан чинного законодавства та розроблені відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Одним із демократичних механізмів розвитку держави й суспільства є участь громадськості у забезпеченні екологічної безпеки, здійсненні й контролі за виконанням управлінських рішень на місцях. За роки незалежності в Україні створено правову базу забезпечення екологічної безпеки, яка гарантується Конституцією України і Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Земельним та Лісовим кодексами України, а також значним масивом локальних нормативно-правових актів, а саме рішень та розпоряджень органів виконавчої влади на місцях. Однак процес формування правової бази триває, це зумовлено постійним оновленням законодавства, окремими протиріччями і низкою організаційних, фінансових, матеріальних, кадрових проблем.

Одним з основних напрямів державної політики є залучення громадськості до охорони навколишнього середовища та контролю за його станом. Найбільше зацікавлення викликають регулятивно-стимулюючі заходи. У зазначеній сфері наявні регулятивно-стимулюючі заходи, які складають систему юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог.

Конституція України у ст. 50 закріплює основу екологічних прав громадян, а конституційну основу участі громадськості у забезпеченні екологічної безпеки становлять такі норми: право громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних ходів, демонстрацій і пікетування (ст. 39); право на свободу об'єднання (ст. 36); право брати участь у вирішенні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників (ст. 38); право надсилати особисті або колективні звернення до державних органів (ст. 40) [3]. Визнання екологічних прав на конституційному рівні створює необхідні передумови для їх реалізації [4, с. 34].

Виходячи з комплексного характеру вітчизняного екологічного законодавства, виокремлюємо в його системі ряд рівнів і груп. До першої групи належать правові акти суто екологічного змісту, другу – становлять інші акти законодавства України, що містять норми, які регулюють відносини в галузі охорони навколишнього середовища та природокористування. При виокремленні рівнів у системі законодавства, які розглядаються в даному контексті, норми права відносять зазвичай до «екологізованих». Під «екологізованими» нормами слід розуміти норми інших галузей законодавства, що регулюють екологічні відносини в комплексі з власне екологічними нормами [5, с. 25]. До третьої групи належать норми міжнародного права, які регулюють відносини з охорони навколишнього середовища [6, с. 8-14].

Законодавець ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає такі заходи правового регулювання: а) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів по охороні навколишнього природного середовища на основі економічних важелів; б) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; в) встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; г) встановлення ставок екологічно-

го податку; д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; е) відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [2].

Земельний кодекс України у ст. 29 зазначає, що громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) в галузі охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики в галузях нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі і охорони навколишнього природного середовища [7].

Аналогічні форми участі громадськості визначаються Лісовим кодексом України при вирішенні питань, пов'язаних з вилученням, використанням, охороною, захистом лісового фонду та відтворенням лісів [8], Законами України «Про захист рослин» [9] і «Про рослинний світ» [10] (при прийнятті державних рішень, які зачіпають їх інтереси, з питань поводження з об'єктами рослинного світу), Законом України «Про тваринний світ» (при прийнятті державних рішень, які зачіпають їх права та законні інтереси, пов'язані з охороною та використанням тваринного світу) [11].

Права громадян та громадських організацій (об'єднань) вносять пропозиції та сприяти державним органам у проведенні заходів щодо організації, функціонування, охорони та використання об'єктів природно-заповідного фонду; брати участь в обговоренні проектів законодавчих актів з питань розвитку заповідної справи, формування природно-заповідного фонду; у розробці та реалізації заходів щодо їх охорони та ефективного використання, запобігання негативного впливу на них господарської діяльності; вносити пропозиції про введення до складу природно-заповідного фонду найбільш цінних природних територій та об'єктів; брати участь у проведенні громадського контролю за охороною заповідних територій та об'єктів, вносити пропозиції про притягнення до відповідальності винних у порушенні вимог охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлені ст. 10 Закону України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України» [12].

Водним кодексом України для громадян і громадських об'єднань у галузі використання та охорони вод передбачені такі права: брати участь у розгляді місцевими радами та державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; за погодженням з місцевими радами та державними органами виконувати роботи з використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів власним коштом і за добровільною участю членів об'єднань громадян; брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з проведення державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань; проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення про

розміщення, проектування та будівництво нових і реконструкцію діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, у порядку, що визначається законодавством; здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам внаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод; здійснювати інші функції щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства [13].

Право громадян і громадських об'єднань на подання звернень, заяв і скарг урегульовано також відповідним законодавством. Питання практичної реалізації громадянами права на звернення регулюється Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян» [14] і Указом Президента України від 19 березня 1997 року № 241/97 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» [15].

Закони України «Про екологічну експертизу» [16] і «Про екологічний аудит» [17] встановлюють правові механізми та заходи щодо охорони навколишнього середовища в процесі господарської діяльності.

Право здійснення громадського екологічного контролю громадянами, громадськими об'єднаннями, громадськими інспекторами з охорони природи встановлюється нормативними правовими актами, що регулюють відносини у відповідних галузях, зокрема в галузі архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності – Законом України «Про архітектурну діяльність» [18]. Громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури, мають право: одержувати в органах влади інформацію щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів архітектури, додержання при цьому вимог законодавства про збереження пам'яток історії та культури, довкілля; брати участь в обговоренні архітектурних рішень проєктів у встановленому порядку; захищати свої інтереси під час проектування і будівництва нових та експлуатації існуючих об'єктів архітектури відповідно до законодавства.

Порядок громадського обговорення містобудівної документації та проєктів будівництва, а також порядок урахування в них пропозицій громадськості визначаються законом.

Стаття 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регламентує виконання санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів. Громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та проведенні громадської експертизи проєктів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій до відповідних органів [19].

Закони України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [20] і «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» [21] – за дотриманням вимог промислової безпеки, Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» – дотримання нормативних правових актів та технічних нормативних правових актів у галузі забезпечення радіаційної безпеки [22]. На відміну від зазначених, Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» ... не передбачає здійснення громадянами та громадськими об'єднаннями громадського контролю в галузі безпеки генно-інженерної діяльності [23].

Подальший розвиток системи законодавства України в галузі охорони навколишнього середовища, регулюван-

ня суспільних відносин у цій сфері та використання природних ресурсів спрямовано на створення єдиного кодифікованого нормативного правового акта – Екологічного Кодексу України, розробка і прийняття якого зумовить істотні зміни в екологічному законодавстві, у тому числі і в правовому регулюванні процесів підготовки і прийняття екологічно значущих рішень, що призведе до створення нових підходів і механізмів реалізації процедури громадської участі в цьому процесі.

Звертаючись до законодавства України, яке містить норми, що регулюють відносини в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування, слід зазначити, що воно, розвиваючи надані Конституцією України основи, розширює можливості участі громадськості в процесі прийняття екологічно значущих рішень.

Збори громадян, як всеукраїнські, так і регіональні, компетенція яких, а також порядок ініціювання, скликання, проведення регулюються Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] і «Про місцеві державні адміністрації» [25], надають можливість здійснення конституційного права на безпосередню участь громадськості у вирішенні державних справ за допомогою референдумів.

Своє конституційне право на участь у вирішенні державних справ громадяни можуть також реалізувати через членство у громадських об'єднаннях. Суспільні відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією права громадян на об'єднання, регулює Закон України «Про громадські об'єднання» [26], де визначено поняття «громадське об'єднання», принципи його утворення, реєстрації та діяльності.

Закон України «Про звернення громадян» встановлює порядок звернення громадян із пропозиціями, заявами та скаргами до посадових осіб державних органів, органів громадських об'єднань, установ, організацій і підприємств незалежно від форми власності, а також порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг.

Держава гарантує свободу зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій і пікетувань за умов дотримання правопорядку та прав інших громадян. Порядок проведення таких заходів встановлено у проєкті Закону «Про свободу мирних зібрань» [27].

Закон України «Про трубопровідний транспорт» у ст. 10 встановлюється, що при виборі траси магістрального трубопроводу і оптимальних варіантів розміщення його об'єктів необхідно враховувати рішення щодо затвердження в установленому порядку містобудівних проєктів, у яких, серед інших умов, встановлюється оцінка шкоди, завданої навколишньому середовищу і населенню, що проживає в районі розміщення магістрального трубопроводу. Контроль у сфері трубопровідного транспорту спрямовується на забезпечення додержанням вимог законодавства про трубопровідний транспорт органами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і видів діяльності й громадянами [28].

Участь громадськості в обговоренні питань у галузі використання атомної енергії, у тому числі в обговоренні проєктів нормативних правових актів та державних цільових програм в галузі використання атомної енергії регулюється Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [29].

Адміністративно-правове регулювання захисту екологічної безпеки – це процес впливу держави із застосуванням спеціальних юридичних механізмів, спрямованих на забезпечення і належну реалізацію громадянами своїх прав у сфері екології.

Адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – це правозастосовна та правоохоронна владна діяльність державних

інституцій щодо вирішення індивідуальних справ з метою попередження порушень та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відшкодування збитків потерпілим і притягнення винних до адміністративної відповідальності, та/або створення умов для притягнення їх до іншого виду юридичної відповідальності [30, с. 57].

Проаналізувавши діюче законодавство, теоретичні та практичні напрацювання, автори вдалося сформулювати концепцію правових засад у сфері участі громадськості у забезпеченні екологічної безпеки, яка становить: конституційно-правові, законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові акти та локальні нормативно-правові акти.

Отже, під забезпеченням захисту екологічної безпеки слід розуміти як охорону системи суспільних прав і цін-

ностей у сфері природокористування, так і сформульовану систему загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених і санкціонованих державою, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями. Правове регулювання має бути спрямоване на: визначення кола суспільних відносин, які потребують захисту суб'єктами публічного управління та судом; чітке визначення їх повноважень щодо забезпечення реалізації прав громадян у сфері забезпечення екологічної безпеки; закріплення видів і заходів відповідальності працівників за невиконання або неналежне виконання зазначених повноважень. Адміністративно-правове регламентування діяльності суб'єктів захисту екології, що складається з положень, які розкривають зміст зазначених прав, стосується діяльності вказаних суб'єктів і впровадження форм покарання за порушення досліджуваних прав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Головка А. А. Теоретические основы демократии : конституционно-правовой аспект / А. А. Головка. – Минск : Право и экономика, 2004. – 164 с.
5. Боголюбов С. А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 24–32.
6. Кремер Л. Экологическое право Европейского союза / Л. Кремер, Г. Виндтер. – М. : Городец, 2007. – 144 с.
7. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
8. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 року // Кодекси України. – К. : Юрінком Інтер. – 1997. – Кн. 3. – С. 311–348.
9. Про захист рослин : Закон України від 14 жовтня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 50-51. – Ст. 310.
10. Про рослинний світ : Закон України від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198.
11. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
12. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
13. Водний кодекс України : Закон України від 06 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
14. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
15. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 березня 1997 року № 241/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/241/97>
16. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
17. Про екологічний аудит : Закон України від 24 червня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
18. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 року №687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
19. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
20. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
21. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Закон України від 23 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 138.
22. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.
23. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.
24. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
26. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
27. Проект Закона Украины «О свободе мирных собраний» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=1107>
28. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 травня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 29. – Ст. 139.
29. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
30. Ващенко С. В. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук. – Запоріжжя, 2001. – 142 с.