

УДК 349.6

М. Станішевський

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Досліджено вітчизняну законодавчу базу у сфері забезпечення екологічних прав громадян при здійсненні соціально-економічних реформ і досягненні сталого розвитку України.

Ключові слова: екологічні відносини, екологічне управління, державне управління, охорона навколишнього середовища, екологічне законодавство, гарантії екологічних прав, екологічна інформація, екологічна експертиза, екологічно значимі рішення.

Однією з принципово важливих проблем сучасності є формування ефективної екологічної політики як у світовому масштабі, так і в масштабах окремих держав і регіонів. Екологічна політика є порівняно новою, але надзвичайно важливою складовою процесу становлення державності в Україні. За роки незалежності суверенної України в основному сформовано головні засади державної екологічної політики, визначено довготермінову стратегію вирішення екологічних проблем. Вирішення проблем у сфері охорони довкілля має стати пріоритетним напрямом і невід’ємним елементом державної політики при здійсненні соціально-економічних реформ та забезпеченні сталого розвитку України.

Одним із пріоритетних напрямів екологічної політики в Україні є забезпечення та реалізація екологічних прав громадськості, важливе місце серед яких посідає право на здійснення контролю у сфері охорони довкілля.

Правове забезпечення екологічних прав громадян стало предметом дослідження багатьох українських учених, а саме: Н. Кобецької, Г. Анісімової, М. Красової, О. Колбасова, Н. Малишевої, Т. Слинько, Ю. Шемшученка, М. Малишка, М. Орлова, В. Крисаченка, О. Мостяєва, О. Белякова. Зазначена проблема також досліджувалася у працях російських вчених О. Голіченкова, О. Тарнавського та інших. Окрім того, практично всі юристи-екологи у своїх працях, присвячених дослідженню інших еколого-правових питань, як правило, приділяють увагу висвітленню екологічних прав громадян.

Метою статті є розкриття формування та реалізації національної екологічної політики через прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів природоохоронного спрямування, покликане забезпечувати екологічні права громадян.

Початок реформування екологічного законодавства було покладено Верховною Радою України із прийняттям Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [1], який забезпечив комплексне регулювання екологічних відносин із урахуванням чинної природоохоронної практики України та міжнародного досвіду в цій сфері.

Чинне екологічне законодавство України постійно оновлюється, враховуючи усе нові аспекти, пов’язані з екологічною проблематикою [2]. Його домінуючою основою є створення правового механізму утвердження екологічної безпеки. Як відомо, всі правові норми поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми встановлюють правовідносини, а процесуальні регламентують правові форми та порядок їх реалізації.

Отже, процесуально-правовими гарантіями екологічних прав громадян виступають закріплені на законодавчому рівні та на рівні підзаконних нормативно-правових актів процедури здійснення громадянами своїх екологічних прав. Аналіз екологічних прав громадян та чинного законодавства України у цій галузі дає можливість встановити такі процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян:

- процедура надання екологічної інформації;
- процедура проведення громадської екологічної експертизи;
- процедура передачі природних ресурсів у власність та надання їх у користування;
- порядок участі громадян в обговоренні проектів екологічно значимих рішень;
- процедура легалізації екологічних об'єднань громадян;
- порядок реалізації права громадян на судовий захист порушених екологічних прав.

Для того, щоб дати повну та ґрунтовну характеристику процесуально-правовим гарантіям екологічних прав громадян, необхідно розглянути всі зазначені вище види досліджуваних гарантій.

Зокрема, ст. 9 Закону України “Про інформацію” закріпила, що всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного отримання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [3].

На міжнародному рівні регулювання відносин у цій сфері здійснюється Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Конвенція) [4].

У ст. 2.3 Конвенції зазначено, що екологічна інформація означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

а) стан складових навколишнього середовища, таких як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми та взаємодію між цими складовими;

б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище, аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень із питань, що стосуються навколишнього середовища;

в) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище.

Конвенція регулює питання доступу до екологічної інформації, а також збору та поширення такої інформації. Для запровадження норм Конвенції у національне законодавство було прийнято низку нормативних актів, серед яких Положення про порядок надання екологічної інформації [5] та Постанова Верховної Ради України “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля” [6]. Згадуване положення регламентує порядок надання екологічної інформації, згідно з яким надання екологічної інформації центральними органами виконавчої влади та їх органами на місцях

здійснюється з метою реалізації права громадян, їх об'єднань, державних органів та юридичних осіб на інформацію шляхом:

1) отримання, зберігання, використання та поширення екологічної інформації усно, письмово або іншим способом;

2) систематичної публікації її в друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках тощо), доповідях про стан навколишнього природного середовища, поширення інформаційними службами державних органів та організацій, повідомлення її через засоби масової інформації, публічні виступи;

3) безпосереднього доведення її запитувачам за їх запитом, зокрема з автоматизованих інформаційно-аналітичних екологічних систем, бібліотечних та архівних фондів, списків, реєстрів, кадастрів тощо.

Ст. 30 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачає проведення громадської екологічної експертизи незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських об'єднань, а також місцевих органів влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах. Громадська екологічна експертиза проводиться незалежно від державної екологічної експертизи. Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами, що здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що зацікавлені у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт [7].

Згідно зі ст. 33 Закону України “Про екологічну експертизу” [8], процедура проведення екологічної експертизи передбачає вирішення еколого-експертними органами чи формуваннями завдань експертного дослідження і оцінку об'єктів екологічної експертизи, підготовку об'рунтованого об'єктивного еколого-експертного висновку. Процедура проведення екологічної експертизи передбачає:

1) перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів і реквізитів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій (груп) відповідно до вимог законодавства (підготовча стадія);

2) аналітичне опрацювання матеріалів екологічної експертизи, у випадку необхідності натурні обстеження і проведення на їх основі порівняльного аналізу і вибіркових оцінок ступеня екологічної безпеки, достатності та ефективності екологічних об'рунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи (основна стадія);

3) узагальнення окремих експертних досліджень отриманої інформації та наслідків діяльності об'єктів експертизи, підготовку висновку екологічної експертизи та подання його зацікавленим органам і особам (заклучна стадія).

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного об'рунтування, за ініціативою громадських організацій та інших громадських формувань шляхом створення ними на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів. Громадські організації чи еколого-експертні колективи, що створені для проведення екологічної експертизи, повинні оголосити через засоби масової інформації заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій зазначаються відомості про склад громадського еколого-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об'єкт екологічної експертизи та терміни її проведення. Заява про проведення громадської екологічної експертизи подається до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої служби та державної екологічної експертизи. Фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів громадських об'єднань,

громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ та організацій.

Процесуально-правові гарантії передачі природних ресурсів у власність і надання їх у користування містяться в основних нормативних актах поресурсового законодавства.

Так, у Земельному кодексі України ці правові норми виділено в окремий розділ – розділ IV (ст. 116 – 151). У цьому розділі передбачені такі правові форми та процедури набуття земельних ділянок: порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами; набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність); отримання земельних ділянок унаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; отримання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації; порядок надання у постійне користування земельних ділянок юридичним особам; порядок передачі земельних ділянок в оренду; придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод; порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам; продаж земельних ділянок на конкурентних засадах [9].

Розділ X Водного кодексу України регламентує питання здійснення загального та спеціального водокористування, порядок отримання дозволів на здійснення спеціального водокористування, терміни надання цих дозволів і підстави припинення їх дії, а також порядок користування водними об'єктами на умовах оренди [10].

Розділ X Лісового кодексу України регулює питання порядку користування лісовими ресурсами на основі загального та спеціального лісокористування [11].

Розділ V Кодексу України про надра визначає порядок користування надрами для розробки родовищ корисних копалин і для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин [12].

Ст. 7 та 8 Закону України “Про тваринний світ” визначають процедуру набуття та припинення права приватної власності на об'єкти тваринного світу, а розділ III цього закону регламентує порядок загального та спеціального використання цих об'єктів [13]. У Законі України “Про рослинний світ” (розділ II) також передбачені форми та процедура загального та спеціального використання рослинних ресурсів, порядок отримання відповідного дозволу, припинення його дії та врегульовано питання лімітів використання рослинних ресурсів [14].

Окрім названих вище нормативних актів, порядок видачі дозволів на спеціальне користування природними ресурсами регулюється Положенням про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів [15]. Це положення визначає порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, окрім лісових і водних, підприємствам, установам, організаціям і громадянам. Порядок участі громадян в обговоренні проектів екологічно значимих рішень регулюється на міжнародному рівні ст. 6 Конвенції [16], законами України, які регламентують певні форми участі громадян у діяльності держави та Положенням про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [17].

Не існує формально визначеного переліку екологічно-значимих рішень, проте за допомогою аналізу законодавства та практики можна зробити висновок, що до екологічно-значимих рішень належать:

– закони, постанови Верховної Ради України, що регулюють екологічні правовідносини;

– нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших виконавчих органів, що регулюють екологічні відносини;

– нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що регулюють екологічні правовідносини;

– акти індивідуального спрямування, що підтверджують, встановлюють, змінюють або скасовують юридичні права чи обов'язки окремих суб'єктів в екологічній сфері.

Основними формами участі громадян у прийнятті екологічно-значимих рішень є: референдум, звернення громадян (скарги, зауваження, пропозиції), робота з депутатами, громадські (публічні) обговорення, збори громадян за місцем їх проживання, збори, мітинги, демонстрації.

Порядок підготовки і проведення референдумів регулюється Конституцією України, Законом України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Процедура звернення громадян встановлена Законом України “Про звернення громадян”, згідно з яким громадяни можуть звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, до підприємств, установ, організацій з зауваженнями, пропозиціями та скаргами, зокрема з екологічних питань. Форма звернення може бути усною або письмовою. Особи, до яких спрямовані такі звернення, повинні їх розглянути та надати об'рунтовану відповідь у місячний термін (в окремих випадках цей термін може бути продовжено до 45 днів).

Регулювання порядку проведення громадських обговорень здійснено в Положенні про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [18], згідно з яким замовник проекту рішення повідомляє особу, яка приймає рішення, та розміщує в засобах масової інформації заяву про екологічні наслідки запланованої діяльності, зміст якої визначається ст. 35 Закону України “Про екологічну експертизу” [19]. Особа, яка приймає рішення, визначає тривалість громадського обговорення залежно від виду запланованого рішення, призначає дату та місце проведення громадського обговорення та повідомляє про це суб'єктів громадського обговорення не пізніше ніж за 30 днів до моменту його проведення через засоби масової інформації.

Громадське обговорення розпочинається з доповіді замовника проекту рішення. Хід і результати громадського обговорення оформлюються протоколом, який підписується головою та секретарем, обраними на час проведення громадського обговорення його учасниками. Результати повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення. Особа, яка приймала рішення, після визначення громадської позиції щодо розглянутого питання інформує громадськість через засоби масової інформації у термін, який не повинен перевищувати 30 календарних днів.

Порядок проведення зборів громадян за місцем їх проживання регулюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким збори скликаються за пропозицією не менше, ніж третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу або об'єднання громадян. Рішення про скликання зборів доводиться до відома громадян не пізніше, ніж за сім днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення, питань, які виносяться на обговорення. У випадках особливої необхідності населенню повідомляється про скликання зборів у день їх проведення.

Рішення зборів приймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, шляхом проведення відкритого або таємного голосування. Рішення зборів втілюється в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації громадян.

Порядок реалізації права громадян на судовий захист екологічних прав встановлений Розділом VIII Конституції України та Законом України “Про судоустрій в Україні”. Розглядаючи положення цього закону, можна провести аналіз порядку реалізації згаданого права, а саме:

1. Громадяни та громадські організації звертаються до суду з проханням визнати, відновити свої порушені екологічні права, компенсувати заподіяну матеріальну та моральну шкоду, присудити виконання обов’язку в натурі чи визнати рішення, дії чи бездіяльність незаконними.

2. Вимоги пред’являються до будь-якої особи, яка порушила чи порушує екологічні права громадян, створила або створює перешкоди для реалізації цих прав чи спричинила інші ущемлення екологічних прав.

3. Терміни, протягом яких громадськість може звернутися до суду за захистом порушених прав, залежать від того, чи вона звертається із позовною заявою, чи із скаргою.

4. В Україні діють суди першої інстанції (розглядають і вирішують справу по суті), суди апеляційної інстанції (розглядають апеляційні скарги учасників судового розгляду та апеляційне подання прокурора) та суди касаційної інстанції (перевіряють правомірність винесених судами рішень, ухвал, які вже набули законної сили).

5. Судова влада в Україні реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства відповідно до виду та ступеня тяжкості правопорушення та суб’єктного складу учасників процесу.

Після розгляду наведених вище нормативно-правових гарантій екологічних прав громадян стають зрозумілими деякі їх особливості. По-перше, вказані гарантії – це чітко зафіксовані процедури реалізації громадянами своїх екологічних прав, етапи реалізації, повноваження суб’єктів. По-друге, в усіх наведених процедурах наявна активна поведінка громадян і громадських об’єднань, що дає змогу відмежувати процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян від певних видів повноважень органів державної влади з цих питань. Наприклад, процедура ліцензування, видання дозволів на здійснення екологічно небезпечної діяльності, викиди і скиди, розміщення відходів, затвердження лімітів і квот, державна реєстрація, паспортизація та сертифікація екологічно небезпечної діяльності; процедура обмеження, зупинення та припинення екологічно небезпечної діяльності тощо.

У цьому випадку йдеться про організаційно-правові гарантії екологічних прав громадян, яким теж притаманна визначеність процедури їх реалізації, однак активна роль у цьому випадку належить до компетенції відповідних органів. Також необхідно зауважити, що в межах цього питання не були розглянуті такі процесуально-правові гарантії екологічних прав громадян, як участь громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов’язаних із навколишнім середовищем; участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов’язкових юридичних актів; здійснення громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. На жаль, на сьогодні відсутні нормативно-правові акти, які б закріпили відповідні процедури, а тому необхідно

прийняти низку відповідних законодавчих актів, які б урегулювали наявні проблемні питання.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що основними перешкодами при забезпеченні екологічних прав громадян є те, що:

– в законах та підзаконних нормативних актах України відсутній механізм участі громадськості у процесах прийняття екологічно значущих рішень;

– проекти законів, прийняття яких може негативно вплинути на стан довкілля та на здоров'я людей в Україні, не виносяться на широкий загал для обговорення;

– чинне законодавство України, зокрема Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, не містить норми права, яка надавала б можливість громадській організації чи окремому громадянину звертатися до суду з позовом про відшкодування екологічної шкоди. Тільки у випадку відмови того чи іншого державного органу надати інформацію, що стосується стану навколишнього середовища, громадянин має право звернутися до суду;

– фактична залежність судів від органів державної влади не дає змоги громадянам захистити порушене право на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

– органи державної влади не зацікавлені в існуванні інспекторів від громадських організацій, які здійснювали б функцію контролю за навколишнім середовищем.

Література

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41.

2. Заєць І. О. Розвиток екологічного законодавства України. – К., 2001. – С. 3.

3. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – С. 50.

4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Прийнята 18.03.1998 р. в м. Оргусь, Данія: Ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №23. – С. 172.

5. Положення про порядок надання екологічної інформації: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 27742/2004; www.menz.gov.ua.

6. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: Постанова Верховної Ради України від 04.11.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №2. – С. 72.

7. Про охорону навколишнього природного середовища ...

8. Про екологічну експертизу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – С. 546.

9. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №3 – 4.

10. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №24. – С. 189.

11. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №17. – С. 99.

12. Кодекс України про надра // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №36. – С. 340.

13. Про тваринний світ: Закон України від 20.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №10.

14. Про рослинний світ: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – С. 502.

15. Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів: Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 8472/1999; www.kmu.gov.ua.

16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля ...

17. Положенням про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів №27741/2004; www.menz.gov.ua.

18. Там само.

19. Про екологічну експертизу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – С. 546.

M. Stanishevskyi

LEGAL PROVIDING OF ECOLOGICAL RIGHTS FOR CITIZENS

Domestic legislative base in the field of providing ecological rights for citizens during realization of socio-economical reforms and achievement of steady development of Ukraine is investigated.

Key words: ecological relations, ecological management, public administration, environment protection, ecological legislation, guarantees of ecological rights, ecological information, ecological examination, ecologically meaningful decisions.