

О. Б. ФЕДОРОВСЬКА,
кандидат юридичних наук

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті досліджуються механізми правового забезпечення громадського екологічного контролю. Проводиться аналіз правового регулювання діяльності громадських інспекторів у галузі охорони довкілля та громадських природоохоронних організацій за законодавством країни та інших держав. Основна увага приділяється питанням юридичної відповідальності за порушення законодавства про громадський екологічний контроль. Формулюються пропозиції щодо внесення змін у діюче законодавство України.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, юридична відповідальність, суспільний екологічний контроль, екологічні злочини.

В статье исследуются механизмы правового обеспечения общественного экологического контроля. Проводится анализ правового регулирования деятельности общественных инспекторов в сфере охраны окружающей среды и общественных природоохранных организаций в законодательстве Украины и других государств. Основное внимание уделяется вопросам юридической ответственности за нарушение законодательства об общественном экологическом контроле. Формируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, юридическая ответственность, общественный экологический контроль, экологические преступления.

Legal nature and mechanisms of providing public ecological control have been studied in the article. The analysis of legal regulation of the activity of public inspectors of ecological control and public ecological organisations in the Ukrainian and legislation of foreign countries have been considered. The main attention was given to the issues of legal responsibility for breaching norms of the legislation on public ecological control. Proposals on amending the effective Ukrainian legislation have been made.

Key words: preservation of the environment, legal responsibility, the public ecological control, ecological crimes.

Коли заходить мова про відповідальність винних та відновлення порушених прав, на перший план виходить суд як державний інститут, на який покладено цей обов'язок. Звернення громадян до суду є одним з дієвих інструментів громадського екологічного контролю. Через суд громадськість може одержати екологічну інформацію (у разі ненадання її відповідними органами), звернутися за захистом порушених екологічних прав та відшкодуванням шкоди, оскаржити дії або бездіяльність державних органів. Отже, звернення до суду може бути як окремою, самостійною формою контролю, так і одним з його елементів¹. Але, говорячи про суд як інститут відновлення права, варто загадати фразу американського публіциста Роберта Орбена, сказану ним на прийомі у високопоставлених посадовців: «Детективні серіали завершуються завжди вчасно, після арешту злочинця, але до винесення судового вироку, бо після ви-

несення вироку ідилія справедливості і законності, як правило, руйнується. А все тому, що зазвичай підсудний вважається винним доти, поки не доведе свою власну впливовість». На жаль, ця фраза повністю відображає становище із захистом прав громадян в Україні. Проблема не тільки в тому, що правові можливості окремого пересічного громадянина здійснювати контроль у сфері охорони довкілля та відновити справедливість за допомогою суду не завжди відомі самому громадянину через його правову неосвіченість. Ситуація ускладнена, по-перше, рівнем корумпованості української судової системи, а, по-друге, – залежністю суддів від держави.

Єдиним засобом подолання цього кола проблем є діяльність держави в особі законодавців, які намагаються оперативнo реагувати на звернення громадян і вдосконалювати правове поле у сфері громадського природоохоронного контролю. Визнаючи екологічні права громадян, держава має право сподіватися на активність громадян у їх реалізації. Тим самим громадяни будуть об'єктивно сприяти розв'язанню завдань із забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля. Громадяни, які мають певні права і прагнуть їх реалізувати, стають активними союзниками держави у досягненні цілей екологічного права, пов'язаних, насамперед, із збереженням сприятливого стану довкілля або відновленням його. Саме так вчинив Конгрес США на початку 70-х років ХХ ст. Реагуючи на усвідомлення екологічної кризи, він прийняв низку сучасних актів екологічного законодавства, було створено Агенцію з охорони довкілля (зі штатом 10 тисяч чоловік), а також збільшено державне фінансування природоохоронної діяльності.

Існує тісний взаємозв'язок між захистом права і його забезпеченням та реалізацією. Захист стає необхідним у випадках, коли внаслідок низького рівня забезпечення права не відбувається його реалізація на належному рівні. Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Ради, спеціально уповноважені державні органи управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їхні пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Українське законодавство передбачає адміністративну, дисциплінарну, кримінальну і цивільну відповідальність у сфері захисту екологічних прав громадян та охорони навколишнього природного середовища.

Судовий захист прав та свобод людини і громадянина, гарантії права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб передбачений ст. 55 Конституції України². В. В. Костицький зазначає, що у сфері охорони довкілля таке оскарження може стосуватися будь-яких рішень чи бездіяльності, які не враховують, ігнорують або не забезпечують виконання приписів екологічного

законодавства, і наводить такі приклади: надання незаконного дозволу на господарське використання державного заповідника; прийняття рішення про початок будівництва господарського об'єкта, проект якого не пройшов встановлену процедуру екологічної експертизи; ігнорування звернення громадян щодо зупинення експлуатації джерела небезпечних викидів забруднюючих речовин³.

Відповідно до Орхуської конвенції, в рамках національного законодавства кожній особі, яка вважає, що її запит з отримання інформації відповідно до умов ст. 4 Конвенції було проігноровано, неправомірно відхилено частково чи повністю, неадекватно задоволено, або підхід до розгляду такого запиту не відповідав положенням зазначеної статті, гарантується доступ до процедури розгляду прийнятого рішення в суді або в іншому незалежному та неупередженому органі, заснованому згідно із законом. У випадках, коли передбачається такий перегляд рішення в суді, такий особі гарантується доступ до визначеної законом швидкої процедури, яка не потребує оплати або передбачає мінімальні тарифи для перегляду справи державним органом або її розгляду незалежним і неупередженим органом, який не є судовим.

Кожній особі в рамках національного законодавства забезпечується також, щоб відповідні представники зацікавленої громадськості, які проявляють достатню зацікавленість, або (як альтернатива), які вважають, що мало місце порушення того чи іншого права, коли це обумовлено адміністративно-процесуальними нормами відповідної держави, мати доступ до процедури перегляду прийнятих рішень в суді або іншому незалежному та неупередженому органі, заснованому згідно із законом, з метою оскарження законності будь-якого рішення, дії або бездіяльності з правової та процесуальної точок зору за умов дотримання положень Конвенції там, де це передбачено національним законодавством. Наявність достатньої зацікавленості і факт порушення того чи іншого права визначаються згідно з положеннями національного законодавства та залежно від мети надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя в рамках Конвенції. В цьому контексті для цілей вищенаведеного достатньо зацікавленості будь-якої неурядової організації, що відповідає вимогам, зазначеним у відповідних положеннях Конвенції. Така організація має також право заявляти про порушення своїх прав. Проте ці положення не виключають можливості використання процедури попереднього перегляду адміністративним органом і не зачіпають вимоги з вичерпання адміністративних процедур перегляду перед зверненням до судових процедур перегляду в тих випадках, коли така вимога передбачена національним законодавством.

Окрім процедур перегляду, передбачених вище, Конвенція гарантує забезпечення представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі існують, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і громадських органів, котрі порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища.

Рішення, що приймаються відповідним органом, надаються або реєструються у письмовій формі. Громадськість має доступ до рішень судів, а також, у міру можливостей, до рішень інших органів. Для підвищення ефективності дії

положень цих положень, забезпечується надання громадськості інформації про доступ до адміністративних і судових процедур перегляду рішень, а також розгляд питань із створення відповідних механізмів надання допомоги для усунення або послаблення фінансових чи інших перешкод на доступ до правосуддя⁴.

Розгляд справ про порушення права громадян на доступ до екологічної інформації здійснюється здебільшого у цивільному провадженні, а формування судової практики по даній категорії справ в Україні знаходиться на початковому етапі.

У даному випадку цікавим для порівняння є досвід інших країн щодо можливості громадян захищати свої права шляхом звернення до судових органів. Так, у США, враховуючи високу громадську активність населення, деякі закони надають громадянам право самостійного позову у судах проти забруднювачів атмосферного повітря (наприклад промислових підприємств) і проти органів, на які покладено відповідний обов'язок по нагляду і які цей обов'язок своєчасно не виконують. На практиці цим правом користуються, як правило, спеціалізовані громадські природоохоронні організації, оскільки питання, які стосуються доведення забруднення довкілля, потребують спеціальних знань, що зумовлює необхідність звернення до експертів та правознавців. Такі судові позови можуть бути спрямовані не лише проти забруднювача, а й проти ініціатора проекту, який у майбутньому може призвести до забруднення довкілля. Останній вид позовів для розгляду у судах є менш складним, оскільки великі проекти, які потребують затвердження з боку органів влади, повинні містити екологічні прогнози стосовно наслідків реалізації конкретного проекту. Відсутність такого прогнозу, його неповнота або ж невиконання процедури його публічного обговорення дають судові право заборонити реалізацію проекту. Результати досліджень, проведених дослідниками США, свідчать про те, що американські суди, як правило, не розглядають засоби охорони природи, які закладені у проектах, оскільки починають себе не досить компетентними у питаннях природоохоронної діяльності. У той же час проведення екологічної експертизи проекту є занадто дорогим, і до того ж могло б затягнути процедуру судового розгляду на невизначений термін. Тому суди діють іншим чином – вони перевіряють суто формальні моменти у проекті, як-от: наявність усіх необхідних узгоджень, екологічних прогнозів та дотримання процедури їх публічного обговорення. Такий шлях істотно полегшує роботу судової системи, але викликає невдоволення серед громадян та природоохоронних організацій⁵.

У Росії застосовується інший підхід щодо законодавчого регулювання розгляду подібних справ. Закон Російської Федерації про охорону навколишнього природного середовища дає можливість суб'єктові подати позов до суду з метою захисту порушених прав і вимагати повної компенсації шкоди, заподіяної екологічними правопорушеннями, а також право вимагати припинення екологічно шкідливої діяльності⁶. Крім того, серед тих, до кого адресований кримінальний закон РФ про екологічні злочини, прямо названі громадяни, фізичні особи та особи, які реалізують контрольно-наглядові функції. Крім того, громадяни одноособово, а також об'єднання громадян мають право зверта-

тися до прокуратури із заявами, скаргами, листами, в яких містяться повідомлення про порушення кримінально-екологічного законодавства. До таких відомостей належить інформація про протиправні дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної влади і управління, підприємств і організацій, які спричинили або можуть спричинити кримінально карну шкоду, про факти вчинення екологічних злочинів окремими громадянами, а також про порушення екологічних прав людини. Інформація, надіслана до органу влади, підлягає обов'язковій перевірці, результатом якої має стати порушення кримінальної справи, або надання мотивованої відмови у відповідь на заяву, або особі, яка звернулася, роз'яснюється порядок оскарження прийнятого рішення та його право на звернення до суду⁷.

Слід додати, що кримінально-екологічне законодавство Російської Федерації за своїм змістом звернене до всіх громадян, інтереси яких зачіпаються або можуть зачіпатись вчиненням екологічних злочинів, тобто всі громадяни і кожна окрема людина можуть наполягати на застосуванні норм кримінального законодавства у випадку вчинення екологічних злочинів, і, вочевидь, можна говорити про наявність морального обов'язку громадян сприяти ефективному застосуванню кримінального закону у необхідних випадках⁸. Доводиться констатувати, що у нормах Кримінального кодексу України подібні положення відсутні, і їх варто було б запозичити. Не дивлячись на певну декларативність переліку адресатів кримінального закону у главі про екологічні злочини, він дає можливість кожному окремому громадянину зрозуміти, що закон написаний саме для нього і має на меті захист його прав.

Деякі країни, у тому числі й Україна, мають незалежний інститут оскарження: омбудсмен. І якщо громадяни не погоджуються з якимись діями уряду, вони можуть звернутися до омбудсмена зі своїми скаргами. Цей інститут незалежний від уряду і може розглядати скарги на основі статутних правил. Закон, що передбачає існування інституту омбудсмена, водночас визначає, які саме скарги може розглядати омбудсмен. Як правило, це скарги, які не подаються на розгляд до суду. Якщо ж хтось вирішив звернутись до омбудсмена, останній, крім усього іншого, пояснить можливі варіанти вирішення справи.

За останні 20 років інститут омбудсмена, що виник у Скандинавії, поширився більш ніж на 50 країн світу. Окрім Скандинавських країн (Швеція, Фінляндія, Данія, Норвегія та Ірландія), деякі європейські країни мають інститут омбудсмена, інколи під іншою назвою: Великобританія (Parliamentary Commissioner for Administration), до якого можна звертатися лише через членів Парламенту), Ірландія, Франція (Mediator de la Republique), Нідерланди, Іспанія (Defensor der Pueblo) та інші країни. У деяких випадках посада омбудсмена не обмежується лише одним обов'язком. Деякі країни наділяють омбудсмена ще й повноваженням розглядати скарги проти регіонального та місцевого управління. Інститут омбудсмена поширився у багатьох країнах за межами Європи, включаючи Австралію, Канаду, Нову Зеландію, Ізраїль, країни Карібського басейну, Африки та Азії. Саме у цьому полягає важлива інформаційна функція, що її виконує омбудсмен. Скарги, які стосуються особливих сфер політики, можуть розглядатися спеціально уповноваженим омбудсменом.

Отже, може бути призначений омбудсмен у соціальних справах, омбудсмен у справах споживачів, омбудсмен у справах екології⁹. Інститут омбудсмена закріплений у законодавстві України на найвищому рівні. Так, відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини¹⁰.

На думку Н. Р. Кобецької, якщо виникають перешкоди в реалізації суб'єктивних прав, зобов'язані особи не виконують поставлених перед ними вимог, то «в дію вступає» такий елемент суб'єктивного права особи, як можливість звернутися до компетентних органів за захистом порушеного права. Дослідник вважає, що ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка називається «Захист прав громадян України в галузі охорони навколишнього природного середовища», повинна містити таке положення: «Захист екологічних прав громадян України здійснюється судом у порядку, передбаченому законодавством України, а також іншими державними органами у випадках, передбачених законодавством». Норма про те, що громадяни України мають право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, службових осіб та інших юридичних осіб в порядку, передбаченому законодавством, може міститися в окремій статті¹¹. Громадяни України мають також право звернутися до Конституційного Суду України з приводу реалізації своїх екологічних прав відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України»¹².

Незважаючи на широкий спектр прав громадян щодо здійснення ними екологічного контролю, практична їхня можливість здійснювати цей контроль все ще дуже мала. По-перше, рівень правових знань у більшості громадян дуже низький, внаслідок чого їхні екологічні права порушуються посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування. По-друге, якщо громадянин, намагаючись контролювати організацію чи посадову особу – порушника природоохоронного законодавства, звернеться з позовом до суду, він буде змушений нести судові витрати, що може собі дозволити далеко не кожний громадянин України. Інколи виходом з такої ситуації може бути допомога громадської правозахисної організації, але такі організації не завжди мають у своїх лавах досвідчених юристів, які вільно орієнтуються у природоохоронному законодавстві і зможуть поновити порушене право. До того ж, кількість таких організацій в Україні та їхні конкретні, практичні можливості незначні.

Виникла парадоксальна картина, коли законодавча база начебто є, а права громадян залишаються незахищеними. Тому напрашується висновок, що рівень відповідальності порушників екологічного законодавства щодо громадського контролю у сфері охорони довкілля недостатньо високий. У такій ситуації важливо поступово впроваджувати нові нори щодо громадського контролю у сфері охорони довкілля з метою приведення його у відповідність із рівнем норм світового законодавства; зокрема, доцільно було б закріпити на рівні закону інститут екологічного омбудсмена.

1. *Скрильніков Д.В.* Громадський контроль в галузі охорони довкілля / Екологічний контроль: питання теорії і практики. Під ред. Шемшученка Ю. С., Малишевої Н. Р. – К.:

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – С. 103. **2.** Конституція України від 28.06.1996: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. **3.** *Костицький В. В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка: (Економічно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К.: ІЗП і ПЗ, 2003. – С. 534. **4.** Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Конвенція // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 832-XIV (832-14). **5.** *Ларионов Г. А.* Общественный экологический контроль // Государство и право. – М.: Наука, 1996. – № 2. – С. 70. **6.** Там же. – С. 71. **7.** *Дубовик О. Л.* Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – С. 8. **8.** Там же. – С. 7. **9.** *Стек С., Звєр К., Боцман М.* Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. – К., 1997. – С. 38–39. **10.** Конституція України від 28.06.1996: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. **11.** *Кобецька Н.Р.* Екологічні права громадян України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 1998. – 173 с. **12.** Про Конституційний Суд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 49. – Ст. 272.