

Юридичні науки

УДК 349.6:502.175(477)

Чернявський Олександр Владиславович

студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Шелудько Валерій Андрійович

студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ
САМОСВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН ЧЕРЕЗ ГРОМАДСЬКИЙ
ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ**

***Анотація.** У статті досліджено проблемні питання реалізації екологічної самосвідомості громадян через громадський екологічний контроль. Було проаналізовано міжнародні нормативно-правові акти та національне законодавство, на основі чого було здійснено висновок щодо важливості та необхідності вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання громадського контролю в Україні.*

***Ключові слова:** екологічна самосвідомість, громадський екологічний контроль, громадські екологічні організації, екологія, екологічні права.*

***Аннотация.** В статье исследованы проблемные вопросы реализации экологического самосознания граждан через общественный экологический контроль. Были проанализированы международные нормативно-правовые акты и национальное законодательство, на основе чего был сделан вывод о важности и необходимости совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы общественного контроля в Украине.*

Ключевые слова: экологическое самосознание, общественный экологический контроль, общественные экологические организации, экология, экологические права.

Summary. *The article explores the problematic issues of realization of ecological consciousness of citizens by means of public environmental control. International normative legal acts and national legislation were analyzed, on the basis of which it was concluded that it is important and necessary to improve the legal framework governing public control issues in Ukraine.*

Key words: *environmental awareness, public environmental control, public environmental organizations, ecology, environmental rights.*

Постановка проблеми. Питання здійснення охорони навколишнього природного середовища в Україні є доволі складною проблемою, адже навіть зараз ми спостерігаємо результати неефективного контролю в нашій державі. Ця проблематика стосується і забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

В Україні існує державний та громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. Слід зазначити, що громадський екологічний контроль може здійснюватися як самими громадянами, так і недержавними екологічними організаціями. Але деякі фактори, як правові, так соціальні, не дають змоги якісно його реалізувати.

Ціль статті. Дослідити проблеми правової реалізації екологічної самосвідомості громадян через громадський екологічний контроль в Україні.

Виклад основного матеріалу. Українське суспільство може стати одним з провідних у Східній Європі у питанні захисту довкілля. Так, за результатами опитування, яке було проведено Соціологічною агенцією «Фарма» у травні 2018 року, серед 2500 громадян у віці від 15 років 92,6% вважають, що охорона довкілля є важливою для них особисто, а 86,6%

переконані, що можуть особисто відігравати роль у захисті довкілля в Україні [1].

Розуміння потреби захисту навколишнього природного середовища громадянами стало можливим як завдяки зміні розуміння щодо цілей шкільної освіти, де створені спеціальні навчальні дисципліни, які виховують змалечку розуміння важливості захисту довкілля, так і загальносвітовим тенденціям, які дають змогу переосмислити дану проблему. При цьому Україна, на жаль, досі залишається однією з «найзасміченіших країн» Європи.

У 2017 році Агентство 24/7 Wall Street у своєму дослідженні розрахувало вироблені кожною країною спеціальні відходи і регулярні тверді відходи на душу населення, і Україна була на дев'ятому місці у рейтингу. Два роки тому країна виробила майже 500 млн т сміття, з них майже 90% – небезпечні відходи. За даними дослідження встановлено, що у категорії небезпечні відходи Україна продемонструвала найбільший показник серед 105 країн. У той же час, два роки тому в Україні переробили лише трохи більше 3% сміття. У Канаді, яка на першому місці серед країн-виробників відходів, майже у сім разів більше [2].

В Естонії створена система заставної тари, що передбачає можливість отримання невеликої частини коштів за повернення її до спеціального приймального автомату. У Німеччині діє понад 170 тис. пунктів прийому батарейок, а на переробку надходить більше 50% усіх проданих батарейок і акумуляторів [3].

В Україну ж за неофіційними даними завозять щорічно приблизно 2,5 тис. т батарейок, але тільки 1% з них збирається на переробку. До того ж в Україні працює лише один завод для переробки батарейок ДП «Аргентум», розташований у Львові. Але він переробляє невеликі партії. ДП «Аргентум» володіє відпрацьованими технологіями переробки основних груп батарейок (80% обсягу, що збирається) та може, при ритмічних поставках, промислово

переробляти близько 1 т на день. Сам же збір батарейок виконується або за ініціативою громадян, або ж у деяких пунктах прийомів таких батарейок. Проте, цього недостатньо. Для порівняння, у Німеччині два заводи з переробки батарейок – «Ассигес» сумарно переробляють близько 10 тис. т на рік, тобто близько 27 т щодня. Будівництво заводу у Крефельді, де переробляються літєві батарейки, коштувало 10 млн євро. Основні витрати пішли на професійне обладнання та систему безпеки [4]. Таких заводів у Німеччині створено близько 10.

Наведені вище дослідження вказують на те, що хоч в Україні громадяни розуміють проблему охорони навколишнього природного середовища, але не можуть її реалізувати. На нашу думку, допомогти суспільству можна кількома шляхами. Перший і найбільш дієвий – створення відповідних способів реалізації. Цим має займатися держава, надаючи органам місцевого самоврядування певні кошти для реалізації державної екологічної політики. Другий шлях – це використання ініціативності самих громадян для здійснення громадського контролю за охороною навколишнього природного середовища.

Після проголошення незалежності України відбулося якісне покращення нормативної бази щодо контролю за екологічною ситуацією. Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні права громадян забезпечуються здійсненням державного та громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [5]. Нормативне закріплення громадського контролю міститься й у спеціальних актах, наприклад, у Законі України «Про охорону атмосферного повітря» («Стаття 30. Громадський контроль у галузі охорони атмосферного повітря») [6].

Відповідно до проекту закону «Про громадський контроль», внесеного народним депутатом України С. О. Кириченком: «Громадський контроль – це організаційно оформлена діяльність громадян України з контролю за

відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю нормам Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та за дотриманням ними державної дисципліни» [7]. У своїй статті «Громадський контроль як інститут екологічного права: поняття та особливості» О. Б. Федоровська надає дещо деталізоване визначення: «громадський екологічний контроль – це вид екологічного контролю, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля та природних ресурсів, громадські організації та окремі громадяни, заінтересовані у безпечному стані навколишнього середовища, з метою перевірки дотримання всіма підприємствами, установами, організаціями не залежно від форм власності, державними органами, їх посадовими особами, а також громадянами вимог екологічного законодавства» [8, с. 438]. За нашим переконанням, таке визначення найбільш повно характеризує поняття громадського екологічного контролю. Але нормативне закріплення такого контролю не вказує на ефективність його реалізації, і тому на практиці виникає багато питань.

Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими інспекторами відповідно до Положення «Про громадських інспекторів з охорони довкілля» [9]. Хоч державою і передбачено посаду громадського інспектора з охорони довкілля, але діяльність такої особи надто обмежена для ефективного контролю. Особливо це стосується відображення і закріплення у нормативно-правових актах власне питання здійснення дій громадських інспекторів у випадках виявлення порушення чинного екологічного законодавства, а також проблеми мотивування та професійно-фахової компетентності цих інспекторів.

Основною проблемою є невикористання громадськістю важелів впливу на прийняття певних значущих рішень. Хоча деякі зрушення цієї проблеми в останні роки ми можемо бачити. Так, нещодавно прийнятий Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає проведення широких громадських слухань за прозорою і чітко врегульованою процедурою, а

відповідальність за проведення таких слухань покладається на орган влади. Це може бути або обласна державна адміністрація, або Міністерство енергетики та захисту довкілля [10]. З жовтня 2018 року в Україні вступив в дію закон «Про стратегічну екологічну оцінку». Процедура стратегічної екологічної оцінки дещо схожа з процедурою оцінки впливу на довкілля: характерною ознакою ОВД та СЕО є проведення публічних слухань з метою врахування громадської думки щодо впливу на довкілля та безпеки їхньої життєдіяльності [11]. Але необізнаність населення в наявності таких процедур та недовіра громадян до органів влади не дає того ефекту на який розраховувала держава.

На сьогодні в Україні ефективна система запобігання екологічним правопорушенням знаходиться у стані реформування. Але через це виникає проблема розмежування компетенцій, адже держава на найвищому рівні не спланувала поетапну стратегію реформування, і тому постійна зміна законодавства дає результат правової невизначеності щодо ліквідації чи роботи державних органів, що призвело до неналежної реалізації громадського екологічного контролю.

Щоб запобігти виникненню корупційної складової з боку громадських інспекторів державі потрібно проводити просвітницьку діяльність щодо основоположних прав, пов'язаних з довкіллям, як наприклад, право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Завдяки такій взаємодії між обізнаними громадянами та державою з'явиться можливість найбільш ефективно використовувати такий засіб забезпечення охорони довкілля, як громадський екологічний контроль.

Крім того, самосвідомість громадян почала підвищуватися, про що ми вказували вище. Люди особисто почали відчувати на собі наслідки негативного впливу шкідливих виробництв, які забруднюють довкілля і шкодять їхньому здоров'ю. Тому це стає не виключною прерогативою лише вчених, чиновників або підприємців, а й громадян. Водночас, правовий статус

громадських інспекторів з охорони довкілля визначений і надає всі підстави для здійснення їх діяльності. Необхідною умовою ефективного екологічного контролю є підвищення рівня правової та практичної підготовки як громадських інспекторів з охорони довкілля, так і громадян.

Право громадян на участь у процесі прийняття рішень при здійсненні екологічного управління передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Зокрема, принципом 10 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку встановлено: «Екологічні проблеми найкраще вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні». Також у тексті Декларації вказано таке: «На національному рівні кожен повинен мати можливість належного доступу до всієї інформації про навколишнє середовище, яка є в розпорядженні владних структур, включаючи інформацію щодо небезпечних речовин та видів діяльності, а також можливості брати участь у процесі прийняття рішень. Держави сприяють інформуванню й участі громадськості» [12].

Визнаючи, що в питаннях, які стосуються навколишнього природного середовища, удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищують якість рішень, що приймаються, та процесу їх виконання. Це сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо екологічних проблем та надають громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік проблемних питань, прагнучи таким чином сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень. У результаті відбудеться посилення громадської підтримки рішень, що приймаються у галузі навколишнього середовища.

У тексті Орхуської конвенції закріплено: «враховуючи, що для забезпечення можливості відстоювати це право та виконувати цей обов'язок, громадяни повинні мати доступ до інформації, право брати участь у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, які стосуються

навколишнього середовища, і визнаючи при цьому, що громадяни можуть потребувати допомоги для здійснення своїх прав» [13]. Прозорість в усіх гілках державного управління та необхідність додержання законодавчими органами принципів цієї Конвенції у своїй діяльності призведе до того, що громадськість буде поінформована щодо можливості приймати участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища. У зв'язку із цим громадяни повинні мати вільний доступ до цих механізмів і знати, як їх використовувати.

З вищезазначеного робимо висновок, що громадський контроль може здійснюватися і громадянами України індивідуально, що гарантується міжнародними нормативно-правовими актами. Проблема виникає саме на загостренні правової обізнаності з цього питання для громадян. Тому, на нашу думку, для ефективної охорони навколишнього природного середовища, державі потрібно звертати увагу громадян на їхні екологічні права. Адже державна екологічна політика зараз більше звертає увагу на відповідальність порушеного права самими громадянами, а не на превентивні заходи, які можуть запобігти таким наслідкам.

Якщо звернутися до практики інших країн із цього питання, то як особливо ефективний контроль можна виділити контроль саме громадянами в США. Так, у своїй роботі «Роль і місце громадськості в екологічному управлінні» Р. Ш. Іванков указує на таке: «У США законодавчо встановлена і застосовується практика, згідно з якою у разі надання інформації, що тягне за собою кримінальну чи цивільну відповідальність, урядові агентства можуть нагородити особу, яка повідомила цю інформацію, премією у розмірі до 10 тис. дол. США». В Україні ж така практика відсутня, але матеріальна заінтересованість була б доцільною і сприяла б активній участі осіб у громадському контролі [14]. Крім того, автор запропонував доволі, на нашу думку, ефективну систему заохочень: було запропоновано що «сума матеріального стимулювання може встановлюватись у відсотках від суми

штрафів, стягнутих із порушників, наприклад 10%, але, наприклад, не більше 1 тис. грн. Таке стимулювання може реально збільшити екологічну активність громадян і не дасть можливості комерціалізувати цей процес. Важливо звернути увагу на те, що зацікавленість особи, яка виявила правопорушення, у кінцевому результаті розгляду справи забезпечить постійний контроль за діяльністю спеціально уповноважених органів влади і прозорість процесу правозастосування». З такою позицією складно не погодитись, адже вона має схожість з реформуванням системи виявлення корупційних злочинів. Але при цьому можна застосовувати таке заохочення лише до повідомлень, які дійсно мають значення (відповідно до якого ким можливо здійснити захист порушених прав, завдається істотна шкода, мають під собою певну доказову базу такого порушення тощо). Важливим доповненням є те, що особи, які вчиняють таке повідомлення, не повинні бути співучасниками таких правопорушень або злочинів.

Також можна вказати на те, що в Україні діють громадські організації, які є неприбутковими та виконують роль громадського контролю та просвітницької діяльності. Такими організаціями є:

– Всеукраїнська екологічна ліга – громадська організація, що ставить собі за мету поліпшення екологічної ситуації в Україні, формування збалансованого розвитку, підвищення рівня екологічної освіти та культури громадян. Діяльність Ліги спрямована на розширення участі громадськості у формуванні та реалізації державної екологічної політики, організацію громадського екологічного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; припинення діяльності, яка загрожує екологічній безпеці, природному середовищу та здоров'ю громадян України.

– ЕПЛ («Екологія. Право. Людина») – правозахисна організація, яка з 1994 року відстоює екологічні права, здійснює діяльність в сфері охорони довкілля, підтримання, відновлення та покращення його стану та надає правову допомогу в захисті інших, насамперед дотичних до екологічних прав

людини. Робота організації спрямована на трансформацію безпечного, а нерідко й надзвичайно забрудненого довкілля в сприятливе для життя та здоров'я, на збереження біорізноманіття, охорону флори та фауни, припинення неконтрольованих викидів та скидів небезпечних речовин у навколишнє середовище та усунення інших негативних факторів впливу, боротьбу з бездіяльністю щодо глобальних екологічних проблем в цілому та зміни клімату зокрема тощо.

– Дніпропетровська міська організація товариства охорони природи, яка є місцевою неприбутковою організацією, що має на меті сприяння розробці програм та проведення комплексу заходів по збереженню та відтворенню сприятливого для життя навколишнього середовища, збереженню здоров'я мешканців Дніпра, здійснення просвітницької діяльності, захисту екологічних прав громадян, участь у заходах по охороні природи, раціональному використанню природних ресурсів, реалізації екологічної політики у місті Дніпро.

– ЕкоКлуб «Зелена Хвиля» – це екологічна організація студентів та випускників НаУКМА (Національний університет Києво-Могилянська академія), робота якої направлена на сприяння збереженню навколишнього природного середовища шляхом наукової, громадської та освітньої діяльності. ЕкоКлуб був створений у 2006 році для того, щоб надавати студентам НаУКМА можливість набути професійного досвіду природоохоронної діяльності та сприяти самореалізації екологічно свідомих студентів і згуртуванню студентської громади навколо принципів охорони навколишнього природного середовища.

– Зелений фронт – це громадський рух, стихійно виник у Харкові 20 травня 2010 року, коли в парку Горького розпочалася незаконна вирубка дерев.

– Молодіжне відділення Національного екологічного центру України відроджене у 2004 році. Наразі до МВ НЕЦУ на волонтерських

засадах входить 30 активних членів (переважно студенти, аспіранти, співробітники наукових установ). Діяльність МВ НЕЦУ відбувається у тісній співпраці з такими організаціями екологічного спрямування як рух Дружин охорони природи, ГІ «Збережи старий Київ», МБО «Екологія. Право. Людина.», ЕкоКлуб «Зелена хвиля» та інші. Кожен з активістів займається самостійно вибраним напрямком, який відповідає задачам НЕЦУ. Унаслідок цього ефективність діяльності МВ НЕЦУ значно зростає.

Відтак, в Україні створена певна кількість різних організацій. Але, на нашу думку, більша державна підтримка таких організацій зіграла б позитивну роль в екологічній політиці держави, оскільки діяльність таких організацій здійснюється не в багатьох містах України та в основному створюються такі організації ситуативно, як реакція на певні негативні наслідки неналежного здійснення контролю самою державою.

Висновки. Отже, з вищевикладеного ми можемо дійти висновку, що в Україні наявна проблема реалізації екологічного громадського контролю громадянами, громадськими екологічними інспекторами та громадськими екологічними об'єднаннями. Для того щоб позбавитися цієї проблеми в цілому, по-перше, необхідно встановити чітку компетенцію органів, за допомогою яких громадяни України та громадські організації зможуть забезпечити ефективність громадського контролю. По-друге, потрібно звернути увагу на дотримання міжнародних актів, відповідно до яких держава бере на себе обов'язок якісного збору та надання інформації щодо стану довкілля. Крім цього, важливо щоб держава створювала дієві способи реалізації самосвідомості громадян шляхом забезпечення реального здійснення повноважень екологічними громадськими інспекторами. І наостанок, здійснення просвітницької діяльності державою надасть можливість громадянам та громадським організаціям ознайомитися зі своїми екологічними правами, а також способами їх забезпечення.

Література

1. «Екологічний портрет громадянина України 2018». URL: <https://www.rac.org.ua/priorities/political-processes-and-the-environment/citizens-attitudes-towards-the-environment/citizens-environmental-portrait-2018> (дата звернення: 29.11.2019)
2. "У топ-10 засмічених країн. Що треба зробити з відходами в Україні просто зараз" URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/ukrajina-uviyshla-u-top-10-zasmichenih-krajin-svitu-shcho-mozhna-zrobiti-zi-smittyam-50032235.html>. (дата звернення: 29.11.2019)
3. «Токсичная энергия: в Украине начнут утилизировать батарейки». URL: <https://nashkiiev.ua/zjournal/rastouschiy-gorod/toksichnaya-energiya-v-oukraine-nachnout-outilizirovat-batareyki.html> (дата звернення: 29.11.2019)
4. Завод з переробки батарейок у Німеччині – «Accures» URL: <http://batareyki.in.ua/post/zavod-z-pererobki-batareyok-u-nimechchini-accures> (дата звернення: 29.11.2019)
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 29.11.2019)
6. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (дата звернення: 29.11.2019)
7. Кириченко С. О. Проект Закону України «Про громадський контроль». URL: [w1.c1.rada.gov.ua > pls > zweb2 > webproc34](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34). (дата звернення: 29.11.2019)
8. Федоровська О. Б. Громадський контроль як інститут екологічного права: поняття та особливості. *Держава і право*. 2010. С. 434–439. (дата звернення: 29.11.2019)

9. Положення «Про громадських інспекторів з охорони довкілля». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0276-02> (дата звернення: 29.11.2019)
10. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2059-19>. (дата звернення: 29.11.2019)
11. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>. (дата звернення: 29.11.2019)
12. «Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_455. (дата звернення: 29.11.2019)
13. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015. (дата звернення: 29.11.2019)
14. Іванков Р. Ш. Роль і місце громадськості в екологічному управлінні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12IRSHGEU.pdf>. (дата звернення: 29.11.2019)