

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v102.2024.1>*І. М. Алмаші, М. М. Алмаші*

ГРОМАДСЬКІ ІНСПЕКТОРИ З ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ЯК ІНСТИТУЦІЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Постановка проблеми. В умовах війни надзвичайно важливою проблематикою є охорона довкілля, збереження рослинного і тваринного світу, що в свою чергу має вагоме значення як для окремої людини так і для держави в цілому. Для виконання цих завдань в Україні діє низка органів управління, які на законодавчому рівні наділенні спеціальною компетенцією в досліджуваній сфері, а також громадські інспектори з охорони довкілля, діяльність яких досліджується у даній статті.

Захист довкілля та забезпечення прав людини на безпечне довкілля, ефективна діяльність інституцій в цьому контексті завжди є питаннями пріоритетними та першочерговими щодо вирішення. З метою покращення становища у сфері охорони довкілля, земельних ресурсів, недопущення їх нераціонального використання та виснаження, прийнято Концепцію Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля [1], у якій визначено проблеми функціонування моніторингу довкілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти даної проблематики була предметом дослідження різних науковців, зокрема: С.Берзіна, В.Борейко, Г.Бузан, Х.Чопко, В.Шеховцов та ін.

Мета дослідження. Автор має на меті дослідити діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля як інституту, спрямованого на забезпечення прав людини з охорони довкілля, виокремити недоліки та прогалини щодо законодавчого регулювання даного інституту, а також висунути певні пропозиції щодо покращення його діяльності та усунення недоліків.

Виклад основного матеріалу. Громадські інспектори з охорони довкілля є надзвичайно важливою інституцією у сфері забезпечення прав людини на безпечне довкілля, адже їх діяльність пов'язана зі здійсненням громадського екологічного контролю. Слід погодитися з думкою Шеховцова В.В, що залучення громадян до діяльності як громадських інспекторів має становити підвищений інтерес для держави, оскільки їх функціонування за умови правильної побудови може створювати додаткові важелі впливу на підприємства, установи, організації всіх форм власності та громадян щодо додержання вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів [2, с. 41].

З метою кращого аналізу діяльності громадських інспекторів варто з'ясувати зміст поняття «громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища». На думку Берзіна С.В. громадський екологічний контроль – вид

екологічного контролю, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля, громадські організації та окремі громадяни, зацікавлені в безпечному стані навколишнього природного середовища, з метою перевірки дотримання підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, державними органами, їх посадовими особами, а також громадянами, вимог природоохоронного законодавства. Метою громадського екологічного контролю є забезпечення безпечного стану довкілля.

Об'єктом громадського екологічного контролю є дії та бездіяльність підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, державних органів, їх посадових осіб, а також громадян, які впливають або можуть вплинути в майбутньому на стан навколишнього природного середовища. Суб'єктом громадського екологічного контролю є, насамперед, громадські інспектори з охорони довкілля, громадські організації, окремі громадяни чи їх групи, зацікавлені в забезпеченні безпечного та якісного стану навколишнього природного середовища [3, с. 8–9].

Аналізуючи вищезазначене твердження щодо суб'єктів громадського екологічного контролю слід зауважити, що законодавчо врегульовано діяльність виключно громадських інспекторів, які в свою чергу можуть бути членами громадських організацій.

Законодавством врегульовано правовий статус громадських інспекторів з охорони довкілля. Згідно ст. 36 Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Серед повноважень, якими наділені згідно Закону громадські інспектори є: участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону довкілля; проведення перевірок і складання протоколів про порушення законодавства про охорону довкілля, подання допомоги органам державного контролю в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням, тощо.

На нашу думку, враховуючи широкий обсяг повноважень, якими наділений громадський інспектор, необхідним є дослідження питання щодо вимог, яким повинен відповідати претендент на посаду громадського інспектора з охорони довкілля. Такі вимоги Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля [5], згідно п. 3.1. якого громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держжекоінспекції. Громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства.

Слід зазначити, що призначення громадських інспекторів тривалий час належало виключно до повноважень громадських організацій. Чинним законодавством затвердження громадських інспекторів з охорони довкілля належить до повноважень виключно органів державного екологічного контролю що суперечить,

на думку окремих науковців, правовій природі громадського контролю, надаючи йому залежного від держави статусу. оскільки вважають, що така підпорядкованість надає громадському контролю з охорони довкілля залежного від держави «допоміжного» статусу, а повноваженнями щодо підготовки і затвердження громадських інспекторів з охорони довкілля повинні бути наділені громадські організації як незалежні від органів держави суб'єкти.

Однак, слід погодитися з думкою Х.Чопко про те, що сучасне правове регулювання громадського екологічного контролю, що здійснюється на національному та міжнародному рівні, всіляко сприяє утвердженню базових принципів цього виду контролю в галузі охорони довкілля. Зокрема, призначення громадських інспекторів на конкурсній основі сприяє прозорості їх обрання та залучення широких верств населення до громадської контрольної діяльності, а перевірка знань у сфері природоохоронного законодавства шляхом співбесіди, сприяє підвищенню професіоналізму громадського контролю у сфері охорони довкілля [6, с. 237–238].

Як зазначено у п. 2.1.Інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля [7] громадянин України, який є претендентом на посаду громадського інспектора, повинен мати середню або вищу освіту, яку він здобув в акредитованих навчальних закладах, або освіту, яка здобута в навчальному закладі іноземної держави, та довідку про визнання іноземного документа про освіту. Крім того він повинен мати досвід громадської чи іншої діяльності у сфері охорони довкілля або суміжних сферах не менше двох років, опанувати основи екології та природоохоронного законодавства та підтвердити свій досвід шляхом проведення перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, як кандидат-стажист, під керівництвом та наглядом державного інспектора протягом п'яти робочих днів.

Як зауважує Борецько В.С. однією з головних причин порушень природоохоронного законодавства є вкрай низька екологічна свідомість населення, з одного боку, та недостатня кількість інспекторського складу в контрольних органах – з іншого. Для посилення контролю і залучення до його здійснення громадськості було запроваджено громадський контроль з охорони довкілля. Громадські інспектори з охорони довкілля найчастіше є членами громадських організацій природоохоронного спрямування: Українського товариства охорони природи, Українського товариства охорони птахів, ВГО «Жива планета», Громади рибалок України» та ін. [3, с. 74].

Членство громадян України, які є претендентами на заняття посад громадських інспекторів у громадських організаціях природоохоронного спрямування не завжди доводить наявність дійного природоохоронного досвіду та потрібних для здійснення такої діяльності знань. Здійснення громадським інспектором його повноважень є неможливим без належної освіти, попередньої підготовки та досвіду природоохоронної діяльності.

У п 3.8. вказаного Положення зазначено, що громадський інспектор повинен пройти навчання в органі Держекоінспекції, який видав посвідчення, з питань здійснення інспекційних перевірок. На законодавчому рівні у вищезазначеній Інструкції визначено порядок проведення співбесіди з претендентом на посаду громадського інспектора з охорона довкілля. Так, зокрема, визначено також вимоги

щодо складу Комісії: кількісний склад не менше 5 осіб, серед яких викладачі профільних наукових установ, вищих навчальних закладів, делеговані кандидати від громадської ради при органі Держекоінспекції, громадські інспектори з досвідом роботи на посаді громадського інспектора не менше 5 років.

Щодо проходження навчання громадськими інспекторами з охорони довкілля Львівської області, то діяльність останніх координує державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Львівської області, який надає відповідну методичну допомогу. Інспекція періодично організовує навчання для громадських інспекторів з метою вирішення актуальних питань у природоохоронній сфері, зокрема, для забезпечення належного контролю під час проведення природоохоронних операцій, під час пожежонебезпечного періоду, а також у період заборон на проведення полювання та рибальства [8].

На нашу думку слід внести зміни в чинний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо врегулювання правового статусу громадського інспектора з охорони довкілля, в якому передбачити вимоги щодо наявності освіти та обов'язковим проходження навчання громадських інспекторів щодо природоохоронного законодавства та процедури проведення перевірок.

Крім того, окремо в Законі необхідно врегулювати порядок формування, повноваження та принципи діяльності Комісій з перевірки знань щодо претендентів на заняття посад громадських інспекторів з охорони довкілля. Підстави відхилення кандидатур за результатами навчання обов'язково повинні бути врегульовані положеннями основного Закону. Також варто обмежити на законодавчому рівні призначення на таку посаду осіб, щодо яких раніше застосовувалися заходи кримінального чи адміністративного стягнення у сфері природоохоронної діяльності за вчинення умисних правопорушень.

Таким чином, на нашу думку, громадським інспектором може бути громадянин України, який досяг повноліття, має середню або вищу освіту (бакалавр, спеціаліст, магістр), має досвід в сфері природоохоронної діяльності не менше 2 років, пройшов навчання на знання природоохоронного законодавства в тій галузі, яка відповідає напрямку діяльності відповідного територіального органу Державної екологічної служби, а також навчання щодо порядку здійснення інспекційних перевірок та за результатами співбесіди рекомендований на зайняття такої посади Комісією з перевірки знань у відповідному органі Держекоінспекції.

Також законодавством не встановлено обмеження щодо призначення на посаду громадських інспекторів з охорони довкілля громадян України, які вчинили умисний злочин чи адміністративне правопорушення проти довкілля. Варто цю прогалину усунути і внести відповідні зміни, оскільки, на нашу думку такий громадянин не може допускатися до здійснення повноважень громадського інспектора з охорони довкілля.

Обсяг повноважень громадських інспекторів є надзвичайно широким, зокрема згідно п. 5 Положення останні мають право: спільно з працівниками органів Держекоінспекції брати участь у проведенні перевірок додержання вимог природоохоронного законодавства; проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення; перевіряти

документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні засоби та проводити їх огляд тощо.

На сьогоднішній день у зв'язку з воєнним станом діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля є малоефективною. На підтвердження позиції слід зазначити, що з 24 по 30 травня 2024 року територіальними та міжрегіональними органами Державної екологічної інспекції проведено 352 заходи контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Загальна сума накладених штрафних санкцій складає 85 тис. грн. До Державного бюджету стягнуто 74 тис. грн. За порушення вимог природоохоронного законодавства розраховано збитків на суму 10 млн 944 тис. грн. Загальна сума пред'явлених претензій та позовів складає 1 млн 76 тис. грн. Стягнуто збитків у добровільному та примусовому порядку на суму 1 млн 690 тис. грн [9].

Крім того про недовіру громадських інспекторів можна говорити, аналізуючи звіт Державної екологічної інспекції південного округу [10] від 12 січня 2024 року, згідно якого загальна кількість інспекторів за 2023 рік складала 32 громадські інспектори, з них один вступив до лав Збройних Сил України. Загалом громадських інспекторів було залучено до 75 заходів державного нагляду (рейдів).

Громадські інспектори з охорони довкілля зобов'язані: дотримуватись вимог чинного законодавства при проведенні рейдів та перевірок; сумлінно виконувати покладені на них завдання; подавати щоквартальні та щорічні звіти про проведену роботу. Орган Держекоінспекції, що призначив громадського інспектора, має право за клопотанням відповідного структурного підрозділу органу Держекоінспекції позбавити його права виконувати обов'язки громадського інспектора з охорони довкілля з анулюванням відповідного посвідчення у разі: ненадання у встановлені терміни щоквартальних та щорічних звітів або негативної їх оцінки та ін. Посвідчення було анульовано у 14 громадських інспекторів з охорони довкілля.

Також є випадки, коли в територіальних органах Державна екологічна інспекція немає жодного громадського інспектора по причині анулювання усіх посвідчень. Так наприклад, у Сумській області згідно наказу обласної екологічної Інспекції від 21 березня 2023 року № 19-ОД анульовано усі посвідчення громадських інспекторів з охорони довкілля Сумської області, видані до 17.03.2023 р. [11].

Крім того про незначне залучення громадських інспекторів слід говорити, аналізуючи діяльність органів природоохоронного контролю щодо охорони лісових ресурсів. Так, згідно публічного звіту голови Державного агентства лісових ресурсів України протягом 2023 року виявлено 222 лісопорушення, Протягом 2023 року проведено 31,2 тис. рейдів, складено 3,4 тис. адмінпротоколів на загальну суму 1,8 млн. грн. адмінштрафів. З 735 постійно діючих мобільних рейдових груп в складі близько 3,0 тис. осіб, з яких тільки 4% складають громадських інспектори з охорони довкілля, члени природоохоронних громадських організацій, представників органів самоорганізації населення тощо [12].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Автором досліджено діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, яка не зважаючи на широке коло повноважень, є не надто ефективною. Проаналізовано вимоги щодо громадян України, які є претендентами на заняття посади громадського інспектора з охорони довкілля.

Зокрема, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» повинні бути зазначені вимоги щодо освіти претендента на зайняття посади, знань в сфері природоохоронного законодавства та проведення перевірок, до якої залучається громадський інспектор з охорони довкілля. Також внесені зміни повинні стосуватися строку досвіду природоохоронної діяльності, що повинен бути не меншим за 2 роки, порядку формування та повноважень, принципів діяльності Комісії з перевірки знань.

На нашу думку, потрібно ввести в Закон положення, щодо обмеження діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, а саме недопущення призначення осіб, до яких раніше застосовувалися заходи кримінального чи адміністративного стягнення за вчинення умисного злочину чи правопорушення проти довкілля. Діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля є надзвичайно важливою у сфері забезпечення прав людини на безпечне довкілля й потребує подальших наукових досліджень в цьому напрямку.

Література

1. Концепція Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 липня 2023 р. № 610-р. Офіційний вісник України. 2023. № 67. Ст. 3845.
2. Шеховцов В. В. Інститут громадських інспекторів як механізм реалізації громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Приватне та публічне право*. 2020. № 3. С. 39-43.
3. Громадський екологічний контроль: посіб. для громадських інспекторів з охорони довкілля. С. Берзіна, В. Борецько, Г. Бузан та ін. К., Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 150 с.
4. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25.06.1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Про громадських інспекторів з охорони довкілля: Положення затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів № 88 від 27.02.2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.
6. Чопко Х. Громадський екологічний контроль: Правові аспекти його здійснення та особливості. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2023. Випуск 77. С. 235–241.
7. Про затвердження інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля. Наказ Державної екологічної інспекції України 08.11.2012 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0215770-12#Text> (дата звернення 29.05.2024).
8. Щодо призначення громадських інспекторів з охорони довкілля. URL: <https://mostyskagromada.gov.ua/news/1619425768/> (дата звернення 29.05.2024).
9. З 24 по 30 травня 2024 року територіальними та міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України складено 331 протокол про адміністративні правопорушення. URL: <https://www.dei.gov.ua/post/z-24-po-30-travnya-2024-roku-teritorialnimi-ta-mizhregionalnimi-teritorialn> (дата звернення 31.05.2024).
10. Звіт щодо діяльності громадських інспекторів за 2023 р.: Державна екологічна інспекція південного округу. URL: <https://pivden.dei.gov.ua/post/3017> (дата звернення 31.05.2024).
11. На Сумщині наразі немає жодного інспектора з охорони довкілля. Усі посвідчення анульовано. URL: <https://shostka.info/shostkanews/na-sumshhyni-narazi-nemaye-zhodnogo-gromadskogo-inspektora-z-ohorony-dovkillya-usi-posvidchennya-anulovano/> (дата звернення 31.05.2024).
12. Публічний звіт голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2023 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2023/zvit_lis_%202023.pdf (дата звернення 31.05.2024).

Анотація

Алмаші І. М., Алмаші М. М. Громадські інспектори з охорони довкілля як інституція у сфері забезпечення прав людини на безпечне довкілля. – Стаття.

В умовах війни надзвичайно важливим є питання, охорона довкілля, збереження рослинного і тваринного світу, що в свою чергу має вагомое значення як для окремої людини так і для держави в цілому. Для виконання цих завдань в Україні діє низка органів управління, які на законодавчому рівні наділенні спеціальною компетенцією в досліджуваній сфері, а також громадські інспектори з охорони довкілля, проблематика діяльності яких досліджується у даній статті. Захист довкілля та забезпечення прав людини на безпечне довкілля, ефективна діяльність інституцій в цьому контексті завжди є питаннями пріоритетними та першочерговими для їх вирішення.

Досліджено поняття громадського екологічного контролю, суб'єктивну та об'єктивну сторону громадського екологічного контролю. У даній статті досліджено діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, яка, на думку автора, не зважаючи на широке коло повноважень, є не надто ефективною. Авторами запропоновано внести зміни в законодавство, зокрема щодо вимог на заняття посади громадського інспектора. Таким чином, громадським інспектором може бути громадянин України, який досяг повноліття, має середню або вищу освіту (бакалавр, спеціаліст, магістр), має досвід в сфері природоохоронної діяльності не менше 2 років, пройшов навчання на знання природоохоронного законодавства в тій галузі, яка відповідає напрямку діяльності відповідного територіального органу Державної екологічної служби, а також навчання щодо порядку здійснення інспекційних перевірок та за результатами співбесіди рекомендований на зайняття такої посади Комісією з перевірки знань у відповідному органі Держекоінспекції.

Запропоновано прийняття законодавчих положень, які стосуються недопущення до заняття посади громадських інспекторів осіб, до яких застосовувалися заходи кримінального чи адміністративного стягнення за вчинення умисного злочину чи правопорушення проти довкілля. У Законі необхідно окремо врегулювати порядок формування, повноваження та принципи діяльності Комісій з перевірки знань щодо претендентів на заняття посад громадських інспекторів з охорони довкілля. Підстави відхилення кандидатур за результатами навчання обов'язково мають бути врегульовані Законом.

Ключові слова: громадські інспектори, громадський екологічний контроль, охорона довкілля, комісія з перевірки знань, навчання громадських інспекторів, діяльність громадського інспектора, навчання громадського інспектора.

Summary

Almashi I. M., Almashi M. M. Public inspectors for environmental protection as an institution in the field of ensuring human rights to a safe environment. – Article.

In the conditions of war, the issue of environmental protection, preservation of flora and fauna is extremely important, which in turn is of great importance both for an individual and for the state as a whole. To fulfill these tasks, there are a number of management bodies in Ukraine, which at the legislative level given special competence in the researched area, as well as public inspectors for environmental protection, the problems of whose activities are investigated in this article. Protection of the environment and provision of human rights to a safe environment, effective activity of institutions in this context are always priority and priority issues for their solution.

The author revealed the concept of public environmental control, the subjective and objective side of public environmental control. This article examines the activity of public environmental protection inspectors, which, in the opinion of the author, despite the wide range of powers, is not very effective. The authors propose to make changes to the current legislation, in particular, regarding the requirements for holding the position of public inspector. Public inspector can be a citizen of Ukraine who has reached the age of majority, has a secondary or higher education (bachelor, specialist, master), has experience in the field of environmental protection activities for at least 2 years, has completed training on environmental protection legislation in that branch, which corresponds to the direction of activity of the relevant territorial body of the State Environmental Service, as well as training on the procedure for conducting inspection checks and, based on the results of the interview, recommended for such a position by the Commission for the verification of knowledge in the relevant body of the State Environmental Inspection.

It is proposed to adopt legislative provisions related to the exclusion of public inspectors who have been subject to criminal or administrative sanctions for committing a deliberate crime or offense against the environment. In addition, it is necessary to separately regulate in the Law the procedure for the formation, powers and principles of activity of the Commissions for verification of knowledge regarding applicants for the positions of public environmental protection inspectors. The grounds for rejecting candidacies based on study results must be regulated by the law.

Key words: public inspectors, public ecological control, environmental protection, commission for checking knowledge, training of public inspectors, activity of public inspector, training of public inspector.