



ного Суда Украины на 1 декабря 2001 / [ред. С.С. Яценко]. – К.: А.С.К., 2002. – С. 900.

2. Валеев Р.М. Нюрнбергский процесс и разработка Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества // Учен. зап. Казан. гос. ун-та. – Казань, 1996. – Т.132. – С.112 – 117.

3. Лукашук И.И. Международное уголовное право: Учебник для юридических факультетов и вузов [Текст] / И. И. Лукашук, А. В. Наумов. – М.: Спарк, 1999. – С. 287 с.

4. Степаненко В.И. Влияние международных договоров на содержание и сферу действия советского уголовного права [Текст] / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / В. И. Степаненко. – Свердловск: б.и., 1981. – 20 с.

5. Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г. (с комментарием) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/russian/law/ilc/draft\\_offences.pdf](http://www.un.org/russian/law/ilc/draft_offences.pdf)

6. Римский статут Международного уголовного суда от 17.07.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_588)

7. Опалич Е.В. Проблемы реализации международно-правовых норм, направленных на обеспечение мира и безопасности человечества, в уголовном законодательстве Российской Федерации [Текст]: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Е. В. Опалич. – Томск: б.и., 2002. – 208 с.

8. Кучевська С.П. Проблеми гармонізації законодавства України про кримінальну відповідальність та Статуту Міжнародного кримінального суду [Текст]: Дис... канд. наук: 12.00.08 / С. П. Кучевська; Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. – Львів: б.в., 2009. – 328 с.

9. Prosecutor v. Clement Kayishema and Obed Ruzindana / Judgement (Case No. ICTR-95-1-T, ICTR-95-1;2; ICTR-96-10) of 21 May 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://69.94.11.53/ENGLISH/cases/KayRuz/judgement/index.htm>

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ВОД И ВОСПРОИЗВОДСТВОМ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ УКРАИНЫ

Мария МУРАВСКАЯ,

аспирант отдела проблем аграрного, земельного и экологического права Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

### Summary

The meaning of the public environmental control was studied according to Ukrainian legislation. Special attention was given to the role of public ecological control over water use, water protection and reproduction of water resources. Its influence over the authorities, legal entities and individuals was analyzed. The rationality to use such a kind of control over individuals' activity on creation of artificial water bodies within the boundaries of their land plots was emphasized. It was proved that the effectiveness of public environmental control is in the direct proportion to the interest of the state in its development. The ways to improve legislation which regulates public environmental control in Ukraine were proposed. In particular, the propositions to increase the effectiveness of this control in protection of water resources and environmental rights were suggested.

**Key words:** ecological, public control, water resources, public organizations, protection, citizens' rights

### Аннотация

Рассмотрено содержание общественного экологического контроля, согласно украинскому законодательству. Особое внимание уделено роли общественного экологического контроля за использованием и охраной вод и воспроизводством водных ресурсов. Проанализировано его влияние на деятельность органов власти, юридических и физических лиц. Подчеркнута рациональность применения такого вида контроля за действиями частных лиц по созданию искусственных водных объектов в границах принадлежащих им земельных участков. Доказано, что эффективность общественного экологического контроля находится в прямой зависимости от заинтересованности государства в его развитии. Предложены пути законодательного урегулирования общественного экологического контроля с целью его развития на территории Украины, в частности, для охраны водных ресурсов и для защиты экологических прав граждан.

**Ключевые слова:** экологический, общественный контроль, водные ресурсы, общественные организации, охрана, права граждан

**Постановка проблемы.** Общественный экологический контроль – один из видов экологического контроля. Его осуществление предусмотрено Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» [1] (ст. 36) (далее – ЗУ «Об охране окружающей природной среды»). В доктрине экологического права и законодательстве Украины общественный экологический контроль рассматривается в качестве гарантии экологических прав граждан (ст. 10 ЗУ «Об охране окружающей природной среды»). В водном праве Украины общественный контроль осуществляется в сфере использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов и является подвидом общественного экологического контроля. Такой вид контроля предусмотрен ст. 20 Водного кодекса Украины [2].

**Актуальность темы исследования** обусловлена недостаточной степенью изученности темы исследования в юридической литературе, а также поверхностным урегулированием общественного экологического контроля законодательством Украины. Об этом свидетельствует его неэффективность для решения вопросов охраны водных ресурсов государства.

**Состояние исследования.** Проблемы, которые сопутствуют функционированию общественного экологического контроля, становились предметом исследования ученых Украины и зарубежных стран. Среди них можно назвать таких представителей юридической науки, как С.О. Боголюбов, А. Веселов, А.П. Гетьман, О.С. Колбасов, В.В. Костицкий, Н.Р. Мальшева, В.Л. Мунтян, В.И. Семчик, О.Б. Федоров-



ская, Е.Н. Хмелева, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга и многие другие.

**Целью и задачей статьи** является анализ причин неэффективности общественного экологического контроля на территории Украины и поиск способов повышения степени его влияния в сфере охраны и восстановления водных ресурсов государства, в соответствии с основными целями функционирования такого вида контроля.

**Изложение основного материала.** Законодательство Украины предусматривает несколько видов экологического контроля. Так, ЗУ «Об охране окружающей природной среды», кроме общественного экологического контроля, предусмотрен еще и государственный экологический контроль (ст. 35). Водный кодекс Украины в части количества видов контроля за использованием и охраной вод и воспроизводством водных ресурсов согласован с ЗУ «Об охране окружающей природной среды», и предусматривает два их вида: государственный (ст. 19) и общественный (ст. 20). Земельный кодекс Украины [3] (далее – ЗКУ) противоречит двум указанным нормативным актам, предусматривая третий вид контроля за использованием и охраной земель: муниципальный (ст. 189 ЗКУ).

Все виды контроля имеют общие и особенные признаки. Общий признак обусловлен их общей целью, а именно содействием в восстановлении и охране природных ресурсов Украины, наблюдением за соответствием условий природопользования требованиям, установленным законодательством по охране окружающей природной среды, и обеспечением соблюдения таких требований всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

Особенности каждого вида контроля определяются видом субъекта, который наделен полномочиями по его реализации. Так, субъектами, уполномоченными проводить государственный экологический контроль, являются органы государственной власти специальной компетенции. Их контрольные функции преимущественно направлены на реализацию государственной политики по осуществлению государственного контроля в сфере охраны окружающей природной среды (п. 1

Положения о Государственной экологической инспекции Украины [4].

Субъектами, которые имеют право на осуществление муниципального экологического контроля, являются сельские, поселковые, городские, районные и областные советы (ст. 189 ЗКУ). Сфера их влияния ограничена территорией соответствующей административно-территориальной единицы.

Спектр функций общественного экологического контроля не ограничен территориальными границами и решением исключительно вопросов государственной политики. Вместе с тем, его возможности не в полной мере учтены законодателем. Такое утверждение требует дополнительного обоснования.

Так, в научной литературе общественный экологический контроль принято рассматривать в узком и широком смысле [5, с. 6]. Содержание общественного экологического контроля в узком смысле соответствует тому, как его интерпретирует законодатель – как вид контроля, который проводится общественными инспекторами в сфере охраны окружающей природной среды. Их деятельность регулируется ЗУ «Об охране окружающей природной среды» (ст. 36) и Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении положения об общественных инспекторах по охране окружающей природной среды» [6] (далее – Положение об общественных инспекторах).

Деятельность общественных инспекторов находится в непосредственной зависимости от органов государственной власти специальной компетенции. К такому выводу можно прийти после анализа п. 4.3 Положения об общественных инспекторах, в соответствии с которым общественные инспекторы закрепляются за руководителем подразделения соответствующего органа государственной власти либо за государственным инспектором, которые координируют его деятельность. Таким образом, законодатель не рассматривает общественный экологический контроль как действенный независимый механизм, способный противостоять нарушению экологических прав граждан и способствовать сохранению природной среды.

Однако широкое его понимание оставляет определенный комплекс свободы для граждан при гарантировании своих экологических прав. Так, в соответствии со ст. 36 Конституции Украины [7], гражданам предоставлено право на свободу объединения в общественные организации для защиты своих прав и свобод. А в ст. 9 ЗУ «Об охране окружающей природной среды» уточняется, что граждане имеют право на объединение в общественные экологические организации. Это дает им возможность осуществлять общественный экологический контроль за использованием вод и воспроизводством водных ресурсов независимо от органов государственной власти и местного самоуправления. Однако влияние общественных организаций на решения властных структур является ограниченным и носит преимущественно рекомендационный характер.

Кроме того, органы государственной власти, в частности, Государственное агентство водных ресурсов Украины, проводят консультации с общественностью, как это предусмотрено постановлением Кабинета Министров Украины от 03.11.2010 года № 996 «Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики» [8], т.е. в форме публичного обсуждения (непосредственная форма), и изучают общественную мысль в опосредованной форме. Однако на общую политику государства они существенно не влияют.

В то же время Украина является участником международной Конвенции «О доступе к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей природной среды» (Орхусская Конвенция) [9], которая в Украине вступила в силу 30.10.2001 г. Орхусская Конвенция содержит основополагающие принципы для формирования соответствующего внутреннего законодательства государств-сторон этой Конвенции. В частности, Орхусской Конвенцией установлено, что общественность должна способствовать подотчетности и прозрачности процесса принятия решений и усилению общественной поддержки решений в отрасли окружающей природной среды.



К сожалению, законодательство Украины, в отличие от законодательств развитых европейских стран, не приведено в соответствие с положениями Орхусской Конвенции. Так, в странах с развитой экономикой экологический императив является решающим при принятии любых решений на всех уровнях управления государством. При этом мнение общественности оказывает влияние на соответствующие решения. А общественный экологический контроль – это существенный фактор воздействия на деятельность органов власти и субъектов хозяйствования, действия которых могут привести к негативным последствиям для водных ресурсов. Однако одним из условий эффективности такого вида контроля в европейских странах является его поддержка на уровне государства и направленность общей государственной политики на усиление влияния общественности в сфере охраны окружающей природной среды в целом и водных ресурсов в частности. Например, в Германии охрана природы по инициативе населения – это приоритет в политике муниципалитета, власти региона и федерального центра. Широкая поддержка органами государственной власти Германии способствует деятельности общественных организаций. Одним из важных инструментов взаимодействия общественности и органов власти являются общественные экологические органы и комиссии, созданные либо при партийных организациях и соответствующих депутатских фракциях, либо при обербургомистре, природоохранном ведомстве и даже при федеральном канцлере [10].

На наш взгляд, украинскому законодателю следует перенять опыт зарубежных стран, в которых, благодаря политике государства, направленной на развитие общественного экологического контроля, достигнуты существенные успехи по охране и защите водных ресурсов, в частности континентальных пресных вод.

Однако сегодня, к сожалению, в Украине государство не заинтересовано в развитии общественного экологического контроля. Подтверждением этому является то, что в августе 2012 года был ликвидирован Общественный Совет, созданный в составе Министерства экологии и природных ресурсов

Украины [11]. Хотя при Государственном агентстве водных ресурсов Украины такой орган функционирует.

Следовательно, государственной поддержки для развития общественного экологического контроля, в частности в сфере использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов, как независимого от органов государственной власти и местного самоуправления, не существует. Конечно, такой фактор ограничивает его возможности и не позволяет обеспечить надлежащую защиту водных ресурсов. Поскольку действенность и широкое распространение общественного экологического контроля сможет иметь место исключительно при поддержке государством, то есть при условии заинтересованности государства в его развитии, содействии в расширении комплекса мероприятий такого вида контроля и усилении его влияния.

Поэтому следует согласиться с Е.Н. Хмелевой в том, что важность общественного экологического контроля определяется тем, что он является одной из форм контроля общества за выполнением экологического законодательства не только природопользователями, но и государственными органами [12, с. 21]. В то же время сегодня остро стоит проблема защиты водных ресурсов и от действий частных лиц, в частности – от противоправной деятельности по созданию искусственных водных объектов на землях частной собственности и прилегающих к ним территориях.

Однако государственный и муниципальный виды контроля не позволяют выявить все существующие правонарушения при создании субъектами частного права искусственных водных объектов в границах принадлежащих им земельных участков. Вместе с тем, часто такая деятельность осуществляется без проведения необходимых исследований изысканий, а соответственно, и без разработки проекта строительства. Реакция на соответствующие действия частных лиц имеет место лишь после заявления иных заинтересованных лиц (например, владельцев смежных земельных участков) о нарушении их права на правомерное использование принадлежащего им на праве частной собственности земельного участка

из-за его подтопления в результате создания искусственного водного объекта на соседнем участке [13], и других негативных последствий.

Создание и использование искусственных водных объектов может нарушить гидрологический режим природных водных объектов, изменить ландшафтные условия и стать причиной других негативных для окружающей природной среды процессов. По нашему мнению, осуществление именно общественного экологического контроля может стать одним из способов выявления противоправных действий частных лиц по созданию искусственных водных объектов, особенно на природных водотоках и водоемах.

Таким образом, общественный экологический контроль – это, во-первых, более гибкий механизм защиты окружающей природной среды, чем государственный либо муниципальный виды экологического контроля. Ведь осуществляемые общественными инспекторами проверки имеют эффект неожиданности [14], а реагирование на противоправные действия – более оперативное. Во-вторых, он является механизмом, помогающим учитывать и защищать не только национальные интересы либо интересы территориальной общины, но и интересы отдельных лиц.

Как представляется, важно закрепить механизм реализации общественного экологического контроля на уровне законодательства. Так, 24.09.2013 года в г. Минск (Республика Беларусь) прошел круглый стол, темой которого стали средства массовой информации и книгоиздательства в контексте формирования экологической культуры и гуманитарного сотрудничества. Интерес участников вызвало выступление эксперта по вопросам массовых коммуникаций и эко-СМИ Узбекистана Б. Алиханова. В своем докладе он отметил, что в среднеазиатской республике готовится к принятию закон «Об экологическом общественном контроле», в соответствии с которым и экологи, и журналисты смогут действовать как общественные контролеры [15]. Мы считаем такой опыт Узбекистана очень интересным и полагаем, что необходимо рассмотреть возможность его применения в Украине.

По нашему мнению, принятие Закона Украины «Об общественном эко-



логическом контроле» будет способствовать развитию общественного экологического контроля на территории Украины. Однако, с целью выполнения этого законодательного акта, необходимо будет решить множество вопросов, которые сегодня остаются неурегулированными. В частности, целесообразно закрепить круг субъектов, имеющих право на проведение общественного экологического контроля и их полномочия, условия взаимодействия субъектов общественного экологического контроля и органов власти, определить сферы применения такого вида контроля. В предложенном Законе, кроме того, важно закрепить условия проведения общественного экологического контроля за использованием и охраной вод и воспроизводством водных ресурсов, в частности за деятельностью субъектов частного права.

На наш взгляд, в будущем Законе Украины «Об общественном экологическом контроле» можно выделить такие основные направления общественного экологического контроля: общественная экологическая экспертиза, общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, в частности за состоянием выполнения экологических программ, общественный экологический контроль за деятельностью физических и юридических лиц, которая может иметь негативные последствия для окружающей природной среды, участие общественности в принятии решений органов государственной власти и местного самоуправления, проведении образовательной работы, участие в правотворчестве, осуществлении мониторинга водных ресурсов совместно с органами государственной власти и независимо от мониторинга, который проводится властными структурами и т.д. Мы полагаем, что в вышеуказанном законе должны быть урегулированы виды деятельности субъектов общественного экологического контроля, направленные на реализацию основной его цели – охраны окружающей природной среды и защиты экологических прав граждан.

**Выводы.** Таким образом, условием для повышения эффективности общественного экологического контроля, направленного на охрану и восстановление водных ресурсов Украины, яв-

ляется комплексное и, одновременно, детальное урегулирование его законодательством. В то же время эффективность его воздействия на деятельность субъектов властных структур при осуществлении ими функции управления и субъектов, наделенных правом пользования государственным водным фондом, может быть достигнута при условии экологической направленности общей государственной политики и, соответственно, поддержке в развитии исследуемого вида контроля органами власти.

#### Список использованной литературы:

1. Об охране окружающей природной среды : Закон Украины от 25 июня 1991 г. № 1264-ХП // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1991. – № 41. – ст. 546;
2. Водный кодекс Украины от 06 июня 1995 г. № 213/92 – ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1995 - № 24. – ст.189;
3. Земельный кодекс Украины от 25.10.2001 г. № 2768-III // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2002, – № 3-4. – ст.27;
4. О Положении о Государственной экологической инспекции Украины: Указ Президента Украины от 13.04.2011 г. № 454/2011 // Официальный вестник Президента Украины. – 2011. - № 11. – стр. 86. – ст. 617;
5. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.Б. Федоровська. – К., 2007. – 21 с.;
6. Об утверждении Положения об общественных инспекторах по охране окружающей природной среды: Постановление Кабинета Министров Украины от 27 февраля 2002 г. № 88 // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 12. – ст. 265;
7. Конституция Украины от 28.06.1996г. № 254к/96-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. - № 30. – ст. 141;
8. Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики: постановление Кабинета Министров Украины от 03.11.2010 г. № 996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=101&Itemid=232](http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=101&Itemid=232);
9. О доступе к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей природной среды (Орхусская Конвенция) от 06.07.1999 г. № 832-ХІV // Официальный вестник Украины. – 2010. – № 33. – стр. 12. – ст. 1191;
10. Веселов А. Германия – Россия: экология без границ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://top.oprf.ru/blogs/263/8244.html>;
11. Официальный интернет-сайт Всеукраинской экологической лиги. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ecoleague.net/34903999-675.html>;
12. Хмелева Е.Н. Правовые основы деятельности общественных экологических объединений: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Е.Н. Хмелева. – М., 1997. – 28 с.;
13. Единый государственный реестр судебных решений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21363973>;
14. Теория и практика защиты общественных экологических интересов на примере одной организации. Пособие для начинающих активистов-экологов / РОО «Экологическая вахта Сахалина». – Южно-Сахалинск: издательство «Лукоморье», 2010. – 204 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ecodelo.org/2305-17\\_obshchestvennyi\\_ekologicheskii\\_kontrol\\_i\\_monitoring-teoriya](http://ecodelo.org/2305-17_obshchestvennyi_ekologicheskii_kontrol_i_monitoring-teoriya);
15. «News.21.BY». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.21.by/society/2013/09/24/823085.html>.