

Власенко С.О.

студент

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРОБЛЕМАТИКА НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ОСНОВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. Нині захист прав людини є абсолютним пріоритетом для усіх демократичних країн. Конституції сучасних високорозвинених держав закріплюють курс на непорушність, забезпечення та захист основних прав людини, в тому числі і екологічних. Однак так було не завжди, передумовою такого закріплення був масштабний процес, початок якого припав на середину ХХ ст., коли все світове співтовариство зосередило свою увагу на нагальній необхідності нормативного закріплення та гарантування екологічних прав, результатом чого стало укладення численних основоположних міжнародних договорів, учасником більшості з яких є і Україна, яка разом з іншими державами зарахувала екологічні права до невід'ємних і природних. Проблемного характеру набуває питання, пов'язане з реалізацією та захистом прав в екологічній сфері, оскільки нині в судах, як на національному, так і на міжнародному рівні, зокрема в Європейському суді з прав людини, перебуває велика кількість справ із приводу порушення зазначених прав, однією із причин цього є стан екологічного законодавства в Україні. Також у зв'язку з європейською спрямованістю нашої держави актуальним питанням є аналіз екологічного законодавства держав членів Європейського Союзу (далі – ЄС) та шляхи впровадження його позитивного досвіду у норми національного законодавства.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням нормативного закріплення екологічних прав осіб, а також проблемних сторін наці-

онального екологічного законодавства присвячені праці таких науковців, як Г.В. Анісімова, А.П. Гетьман, Ю.С. Шемшученко, А.О. Андруевич, В.І. Івакіна, С.М. Кравченко, Г.І. Балюк, І.І. Каракаш, Н.Р. Малишева та ін.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є виявлення й аналіз основоположних міжнародних документів, що регламентують основні екологічні права громадян, їх порівняння з положеннями національного законодавства, а також аналіз сучасного стану, недоліків та шляхів вдосконалення екологічного законодавства у сфері забезпечення екологічних прав громадян.

Виклад основного матеріалу. Поява екологічних прав громадян була зумовлена загостренням екологічної кризи як у світовому, так і в національному масштабі. Друга половина ХХ ст. принесла дві основні зміни як у міжнародному праві, так і у правових системах майже кожної країни. Спочатку права людини, а потім і якість довкілля були всесвітньо визнані як фундаментальні суспільні цінності. І в обох випадках інститути держави і права мусили змінитися, щоб їх гарантувати [1, с. 76].

Перші найбільш важливі міжнародні договори у сфері прав людини (Загальна декларація прав людини 1948 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.) не виділяли окремо таку категорію, як «екологічні права», хоча вони заклали фундамент

розуміння світового співтовариства про необхідність спеціального врегулювання екологічних питань, що відбудеться дещо пізніше, та закріпили низку прав, які безпосередньо з ними пов'язані та їм передують – право на життя, свободу зібрань та об'єднань тощо.

Вперше міжнародна спільнота акцентувала на питаннях, пов'язаних із довкіллям на Конференції ООН із проблем середовища, що оточує людину (Стокгольмська конференція), яка відбулася 5–16 червня 1972 р. у Стокгольмі, де було прийнято Стокгольмську декларацію, у преамбулі якої зазначається, що обидва аспекти навколишнього середовища, як природного, так і створеного людиною, мають вирішальне значення для її добробуту і реалізації основних прав людини, включаючи саме право на життя. Цей документ вперше закріпив та поставив під охорону «право на життя у сприятливому навколишньому середовищі». Із тексту Декларації зрозуміло, що право на життя у сприятливому навколишньому середовищі є таким самим фундаментальним правом людини, як право на свободу і рівність. Сприятливе навколишнє середовище, відповідно до Декларації, – це таке середовище, яке дає змогу вести гідне життя. У Стокгольмській декларації зазначене право пов'язане з відповідальністю людини за його охорону і покращення його стану перед теперішніми та майбутніми поколіннями [2].

Проголошене Стокгольмською декларацією, яка мала великий вплив на розвиток екологічних прав людини як у міжнародному, так і в національному праві, право людини на сприятливе навколишнє середовище нині є одним із фундаментальних прав людини і принципом міжнародного права навколишнього середовища, в результаті чого більшість конституцій держав, прийнятих або переглянутих після 1972 р., закріпила зазначене право. Виключенням не є і Конституція України 1996 р., ст. 50 якої було закріплено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кож-

ному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [3]. Також необхідно зазначити, що Конституція (Основний Закон) СРСР та УРСР 1977 р. та 1978 р. відповідно взагалі не містили таких прав, як екологічні.

Наступним важливим етапом закріплення та захисту екологічних прав людини стала Конференція ООН із навколишнього середовища і розвитку, яка проходила 3–14 червня 1992 р. у Ріо-де-Жанейро, яка, своєю чергою, розвивала та доповнювала положення, закріплені в Стокгольмській декларації 1972 р. Результатом зазначеної конференції стало прийняття 14 червня Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, яка закріпила низку принципово прогресивних положень. Так, Принцип 7 цієї Конвенції зобов'язав держав-учасниць співпрацювати з метою захисту та відновлення здорового стану і цілісності екосистеми Землі, а також закріпив положення щодо відповідальності розвинених країн. Також Декларація Ріо спрямовувала держав-учасниць на шлях співпраці у вирішенні найважливіших задач із викорінення бідності як необхідної умови сталого розвитку з метою зменшення розривів у рівнях життя і більш ефективного задоволення потреб більшості населення світу. Цим документом вперше було закріплено право людей на доступ до інформації, відповідно до Принципу 10 Конвенції: на національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали і діяльність в їх громадах, і змогу брати участь у процесах прийняття рішень. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації [4].

Повномасштабне закріплення право осіб на доступ до екологічної інформації було

закріплене Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуською Конвенцією), яка була підписана 25 червня 1998 р. в м. Орхус і була ратифікована Україною Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV [5]. Орхуська Конвенція базується на трьох основних елементах, що передбачені у ст.ст. 4–9 Конвенції, а саме: доступ до екологічної інформації; участь громадськості в обговоренні та прийнятті рішень; доступ до правосуддя в екологічних справах. Цілоком зрозуміло, що всі три розділи тісно пов'язані між собою. Ст. 9 Конвенції створені умови для активного включення однієї з трьох основних гілок влади – судової – у вирішення екологічних проблем у суспільстві. Особливістю Конвенції є те, що право на доступ до екологічної інформації — це єдине право, яке Конвенція імперативно вимагає захищати в судовому порядку, незалежно від того, чи закріплюється воно на національному рівні [6, с. 85]. Результатом ратифікації Верховною Радою України зазначеної Конвенції стало внесення змін до численних законів та підзаконних нормативно правових актів, однак, як показує практика, її норми мають суто формальний характер, через що її застосування суттєво ускладнене.

Розглянуті вище міжнародні договори мають фундаментальне значення, оскільки ними вперше було виділено та описано основні екологічні права, які в подальшому набули конкретизації в нормах національного законодавства більшості країн світу.

В Україні першим національним нормативно-правовим актом, який акумулював основні надбання проаналізованих вище міжнародних договорів, став прийнятий 25 червня 1991 р. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», в ст. 9 якого вперше було вжито термін «екологічні права». Зокрема, зазначена стаття передбачає право на: безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище;

участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування та інші права [7]. З моменту свого прийняття зазначена стаття періодично зазнавала змін, зокрема, в період із 1991 по 2019 рр. нараховується 6 змін, останні датуються 2018 р. Здебільшого зміни були пов'язані з розширеним роз'ясненням закріплених прав, а також їх доповненням новими пунктами, що, безсумнівно, є позитивним моментом.

На цьому ж етапі розвитку екологічного законодавства було затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р., в якому вперше було передбачено дієвий механізм економічної та організаційної підтримки створення та забезпечення ефективного функціонування об'єктів природно-заповідного фонду; Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р., в якому закладено правову базу здійснення широкого комплексу заходів, спрямованих на охорону атмосферного повітря. Було затверджено також низку кодексів – Лісовий (1991 р.), Водний (1995 р.), Кодекс України про надра (1994 р.), які були розроблені з використанням міжнародного досвіду і визначили законодавчу базу державного регулювання, використання та охорони цих видів природних ресурсів [8, с. 77].

Однак, на думку професора В. Лозанського, в Україні багато застарілих екологічних законів і підзаконних актів, які не відповідають світовому рівню [9, с. 79]. Домінуючою в доктрині екологічного права є думка, яку підтримує А.П. Гетьман: нинішнє екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів, дублювання.

Наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі не тільки в їх практичному використанні, а й для фахівців у галузі екологічного права [10, с. 6]. Погоджуючись з А.П. Гетьманом, можна зазначити, що однією з причин низької ефективності екологічного законодавства є якість тексту нормативно-правового акта, тому що результативність правового регулювання залежить саме від того, наскільки точні, логічно пов'язані та послідовні юридичні формулювання, а також наскільки однаковим є застосування юридичних понять і термінів [10, с. 7].

Дійсно, працюючи з різними джерелами в межах однієї підгалузі екологічного права, можна стикнутися із ситуацією, коли в різних нормативно-правових актах застосовуються різні дефініції. Це призводить до різного розуміння сутності досліджуваного об'єкта, оскільки поняття відображає істотні ознаки того чи іншого явища. Зазначений недолік національного законодавства можна побачити на прикладі аналізу поняття «екологічна інформація». В чинному законодавстві України вживається кілька термінів для позначення цієї категорії, в різних нормативно-правових актах містяться різні поняття та оперують такими категоріями, як «екологічна інформація», «інформація про стан навколишнього природного середовища», «інформація про стан довкілля» тощо. Термін «інформація про стан довкілля» використаний у Законі України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 2 ст. 13). Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» використовує поняття «екологічна інформація», а Закон України «Про інформацію» у ст. 10 та ст. 13 оперує категорією «інформація про стан довкілля» (екологічна інформація). Ще більшу неоднозначність мають численні підзаконні акти, прийняті на основі наведених законів. Як вже зазначалося вище, у 1999 р. Україною було ратифіковано Орхуську конвенцію, яка у ст. 2 закріпила термін «еколо-

гічна інформація». На нашу думку, доцільно орієнтуватися саме на визначення, закріплене Конвенцією, оскільки в ній найбільш повно розкрита сутність цього поняття, тому ми вважаємо, що задля вирішення наявної в законодавстві колізії та приведення національного законодавства до єдиної практики мають бути внесені зміни до чинних нормативно-правових актів.

В умовах сьогодення надзвичайно важливого значення набуває питання реформування екологічного законодавства і, в першу чергу, його адаптація до європейської моделі. До основних елементів адаптації вітчизняного екологічного законодавства до норм ЄС слід зарахувати такі:

1) транспонування – зміна або наближення законодавчих актів, що регулюють використання природних ресурсів й охорону природи, у такий спосіб, щоб вимоги відповідних законів ЄС були повністю введені в систему законодавства України;

2) реалізація – введення в дію законів і постанов через виділення бюджетного інвестування та призначення відповідних інститутів;

3) здійснення правоохоронних дій – впровадження заходів контролю за дотриманням природоохоронного законодавства у повному обсязі і здійснення санкцій за його порушення. Таким чином, адаптація законодавства України до стандартів ЄС полягає у поетапному прийнятті та впровадженні нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням вимог ЄС, зокрема й в екологічній сфері [11, с. 73].

На особливу увагу заслуговує питання, пов'язане з охороною екологічних прав громадян. Нині в національних судах перебуває велика кількість справ, предметом яких є відновлення порушених екологічних прав громадян. Показовим є те, що більшість розглянутих справ у процесі апеляційного та касаційного перегляду суперечить рішенням попередніх інстанцій, що свідчить про значну ускладненість нормативного матеріалу, наявність колізій та практичну неможливість реалізації судами положень національного законодавства.

Аналіз практики Європейського суду з прав людини також довів, що вирішення проблем захисту екологічних прав людини має здійснюватися на національному рівні, зокрема, на нашу думку, шляхом вдосконалення національного законодавства. Використання практики ЄСПЛ як джерела права національними судами, своєю чергою, дасть змогу попередити порушення екологічних прав людини [12, с. 199].

Висновки. Отже, середина ХХ ст. стала переломним етапом – своєрідною точкою відліку в існуванні екологічних прав осіб. У цей період були укладені численні міжнародні договори, які в подальшому знайшли відображення в національних порядках більшості країн. Аналізуючи систему українського

екологічного законодавства, можна зробити висновок про її ускладненість (велика кількість нормативно-правових актів, які застарілі та суперечать один одному, дублювання положень, термінологічна невідповідність тощо). В умовах інтеграційних процесів важливого значення набуває процес адаптації національного екологічного законодавства до законодавства ЄС. У підсумку необхідно зазначити, що нині система екологічного законодавства є перенавантаженою. Постає нагальна необхідність припинення безперервної законотворчості та зосередження уваги на проблемах систематизації, посилення наукової обґрунтованості чинного екологічного законодавства в рамках правової системи України.

Анотація

У статті розглядаються особливості законодавчого закріплення основних екологічних прав. Було здійснено аналіз основоположних міжнародних документів, які закріплювали екологічні права та їх вплив на національне законодавство. Також проаналізовано стан чинного екологічного законодавства в Україні та зроблено висновки про шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: екологічні права, екологічне законодавство, міжнародні документи, адаптація екологічного законодавства, міжнародне співробітництво, судовий захист прав.

Аннотация

В статье рассматриваются особенности законодательного закрепления основных экологических прав. Был осуществлен анализ основополагающих международных документов, которые закрепляли экологические права и их влияние на национальное законодательство. Также проанализировано состояние действующего экологического законодательства в Украине и сделаны выводы о путях его совершенствования.

Ключевые слова: экологические права, экологическое законодательство, международные документы, адаптация экологического законодательства, международное сотрудничество, судебная защита прав.

Vlasenko S.O. The problems of legal regulation of substantive environmental rights: national and international analysis

Summary

This article describes the main features of the legislative consolidation of basic environmental rights. An analysis is based on the fundamental international documents that enshrined environmental rights and their impact on national legislation. Also, the state of the current environmental legislation in Ukraine is analyzed and the conclusions about the ways of its improvement were made.

Key words: Environmental rights, environmental legislation, international documents, adaptation of environmental legislation, international cooperation, judicial protection of rights.

Список використаних джерел:

1. Ільченко Н.В., Гурська В.Т., Чумакова Т.Л., Романюк Н.В. Безпечне довкілля – наше право чи обов’язок? *Екологія і природокористування*. 2011. № 14. С. 76–85.
2. Декларація Конференції Організації Об’єднаних Націй із проблем оточуючого людину середовища від 16 червня 1972 р. / База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454 (дата звернення: 24.03.2019).
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 50.
4. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 р. / База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 24.03.2019).
5. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/832-14> (дата звернення: 24.03.2019).
6. Проскура Г.М. Прийняття та вплив Орхуської Конвенції на доступ до екологічної інформації в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2 (47). С. 83–88.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 24.03.2019).
8. Морозовська Т.В. Еколого-правовий аналіз сучасної класифікації та характеристики екологічних прав громадян в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 1(14). С. 76–81.
9. Лозанський В.Р. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення. *Право України*. 2007. № 9. С. 79–81.
10. Блавацька Д.А. Реформування екологічного законодавства України – провідний напрямок державної екологічної політики. *Теорія і практика правознавства*. 2015. № 2 (8). С. 1–13.
11. Гладка Л.І., Шаляпіна А.С. Світовий досвід та співробітництво України у сфері охорони навколишнього середовища. *Культура народів Причорномор’я*. 2013. № 254. С. 70–73.
12. Іванець І.П. Концепція захисту екологічних прав через призму практики Європейського суду з прав людини. *Наше право*. 2013. № 10. С. 195–200.