

Краснова М.В., Краснова Ю.А.

**РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ЗАХИСТ
ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ
ГРОМАДЯН:
Теоретико-правові аспекти**

**Київ
2021**

УДК 342.7:349.6
ББК 67.400.7 конст. право
К 78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 18 від 29 червня 2021 року)*

Рецензенти:

Малишева Н.Р., доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, завідувач відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Заслужений юрист України

Марцеляк О.В., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Заслужений юрист України

К78 Краснова М.В., Краснова Ю.А. Реалізація та захист екологічних прав громадян: теоретико-правові аспекти: наукове видання / М.В. Краснова, Ю.А. Краснова. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2021. 148 с.

ISBN 978-617-7986-87-3

Наукове видання присвячене дослідженню теоретико-правових та практичних аспектів реалізації та захисту сучасного типу прав людини і громадянина – екологічних прав громадян. На засадах досягнень сучасної теорії права, теорії конституційного та екологічного права, інших галузей розкрито засади становлення цього важливого правового інституту, механізми реалізації та захисту юридичних можливостей громадян у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Видання розраховано на студентів юридичних спеціальностей, викладачів, наукових працівників, а також на тих, хто цікавиться проблемами реалізації та захисту екологічних прав громадян.

УДК 342.7:349.6

ISBN 978-617-7986-87-3

© Краснова М.В., 2021
© Краснова Ю.А., 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
------------------------	---

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ТА ПРАВОВИХ ЗАСАД ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ ЯК ОДНОГО З НАПРЯМІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Соціально-економічні, політичні та екологічні передумови закріплення екологічних прав та обов'язків громадян.....	8
1.2. Об'єктивація екологічних прав і обов'язків громадян та їх співвідношення з екологічними інтересами.....	12
1.3. Структура екологічних прав як суб'єктивних прав особи. Зв'язок змісту екологічних прав із формами реалізації правових норм.....	16
1.4. Розвиток наукових досліджень інституту екологічних прав та обов'язків громадян.....	18

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

2.1. Значимість видової характеристики конституційних екологічних прав людини і громадянина.....	21
2.2. Класифікація екологічних прав людини і громадянина за міжнародними нормативно-правовими актами.....	22
2.3. Галузеві екологічні права.....	25
2.4. Міжгалузеві екологічні права.....	26

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН

3.1. Поняття еколого-правового статусу людини і громадянина.....	27
3.2. Правовідносини у сфері реалізації та захисту екологічних прав громадян та їх місце в системі екологічних правовідносин.....	28
3.3. Звернення громадян до відповідних органів державної влади з метою сприяння у реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків як основна форма їх здійснення.....	33

РОЗДІЛ 4. СИСТЕМНІСТЬ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

4.1. Поняття та система гарантій екологічних прав громадян.....	36
4.2. Гарантуюче значення правових норм, які закріпили екологічні права громадян.....	37
4.3. Класифікація гарантій екологічних прав та обов'язків громадян.....	38
4.4. Зв'язок гарантій з елементами структури суб'єктивних екологічних прав.....	41

- 4.5. Проблеми конкретизації правових норм про екологічні права та обов'язки громадян, юридичних термінів у цій галузі та їх вплив на процес гарантування таких прав.....42
- 4.6. Принципи та функції гарантій реалізації екологічних прав громадян.....44

РОЗДІЛ 5. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН

- 5.1. Нормативно-правові засади екологічних прав та обов'язків громадян.....45
- 5.2. Правове регулювання реалізації та захисту окремих екологічних прав та обов'язків громадян.....54
- 5.3. Проблеми кодифікації правових норм про екологічні права та обов'язки громадян.....60

РОЗДІЛ 6. ПРАВОВА ОРГАНІЗАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

- 6.1. Поняття та структура правової організації в системі механізму забезпечення екологічних прав громадян.....61
- 6.2. Правотворча діяльність у сфері забезпечення екологічних прав громадян.....62
- 6.3. Правореалізаційна діяльність та її вплив на сприяння здійснення екологічних прав громадян.....65
- 6.4. Організація участі громадян у прийнятті екологічно важливих рішень.....71

РОЗДІЛ 7. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

- 7.1. Роль процесуальних норм при реалізації екологічних прав громадян.....78
- 7.2. Процедури здійснення окремих суб'єктивних екологічних прав громадян.....81

РОЗДІЛ 8. ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

- 8.1. Поняття, види стимулювання екологічно значимої діяльності та його роль у сфері забезпечення екологічних прав громадян.....94
- 8.2. Правова орієнтація в системі гарантування екологічних прав громадян.....100
- 8.3. Система пільг та заохочень у механізмі гарантування екологічних прав громадян.....103

РОЗДІЛ 9. ЮРИДИЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

9.1. Поняття захисту в механізмі правового забезпечення екологічних прав громадян.....	109
9.2. Правові засади захисту екологічних прав громадян.....	109
9.3. Правові форми захисту екологічних прав громадян.....	111
9.4. Способи захисту екологічних прав громадян.....	119

Розділ 10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

10.1. Поняття, форми і види відповідальності за порушення екологічних прав громадян.....	125
10.2. Проблеми застосування дисциплінарних стягнень за порушення екологічних прав громадян.....	129
10.3. Проблеми адміністративної відповідальності у сфері реалізації екологічних прав громадян.....	130
10.4. Проблеми криміналізації правопорушень у галузі захисту екологічних прав громадян.....	131
10.5. Особливості цивільно-правової (майнової) відповідальності за порушення екологічних прав громадян.....	133
ЛІТЕРАТУРА.....	143

ПЕРЕДМОВА

Визнання світовою спільнотою наявності чисельних екологічних проблем, пов'язаних передусім із значним техногенним впливом людської діяльності на стан навколишнього природного середовища зумовило до закріплення нового типу прав людини і громадянина – екологічних прав громадян.

Природні, невід'ємні від основоположних прав людини, таких як право на життя, право на охорону здоров'я, залежних від якісних і безпекових характеристик стану навколишнього природного середовища, екологічні права сформувалися в останні десятиліття ХХ століття. Основними міжнародно-правовими документами, в яких почали визнаватися основні екологічні права громадян є Стокгольмська декларація з питань охорони навколишнього середовища (1972), Конвенція ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991), Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992), Конвенція ООН про біологічне різноманіття (1992), Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (1992), Конвенція ООН про цивільну відповідальність за екологічну шкоду (1993), Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція, 1998) тощо.

Україна однією з перших закріпила систему екологічних прав у Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991). Питання правового механізму реалізації та захисту екологічних прав стали викладатися в навчальному процесі при підготовці юристів у провідних вищих навчальних закладах освіти України. Їх проблеми стали предметом дослідження багатьох наукових досліджень дисертацій, статей.

Формально законодавство України визначає цілу систему гарантій реалізації та захисту екологічних прав громадян. Однак потребують більшої дієвості організаційно-правові, процесуально-правові, стимулюючі засоби їх забезпечення, особливо заходи із невідворотності відповідальності за їх порушення. Спостерігається деяке відставання у формах та способах захисту екологічних прав громадян, особливо їх поновлення та захист у судах.

Важливими в аспекті розвитку інституту екологічних прав громадян є практика міжнародних судових інстанцій з цих питань, що має стати поштовхом для забезпечення та реалізації екологічних прав на національному рівні. Відомі та прогресивні у такому контексті є окремі рішення Європейського суду з прав людини. Хоч Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950) й не містить екологічних прав, однак рішення Європейського суду формують судову практику, відповідно до якої визнається, що забруднення навколишнього середовища є причиною порушення основних прав громадян, таких як право на життя, на повагу до приватного та сімейного життя тощо. Повсякчас підлягає захисту право на доступ до екологічної інформації, яке пов'язане із правом на свободу вираження поглядів (ст. 10 Європейської

конвенції) та яке включає право на свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Такі актуальні питання лягли в основу написання цього наукового видання, в якому автори зробили спробу на засадах сучасної доктрини про екологічні права та обов'язки громадян, аналізу положень національного законодавства, практики його реалізації показати аспекти формування та розвитку цього міжгалузевого правового інституту, розкрити юридичні ознаки та поняття екологічних прав, їх видову характеристику, показати дієвість гарантій їх реалізації та захисту, стимулів та відповідальності за їх порушення.

Для прикладу в роботі проаналізовано правові механізми реалізації та захисту окремих екологічних прав громадян, систему організаційно-правових заходів, які складають основу сучасної державної екологічної політики як основного гарантуючого засобу таких прав. Наведено аргументи щодо посилення значимості правової організації реалізації екологічних прав, здатної активізувати участь громадян та екологічної громадськості до вирішення сучасних екологічних проблем, в тому числі шляхом участі у прийнятті екологічно виважених рішень та інше.

Матеріали цього видання дозволять сприяти підготовці молодих юристів, здійсненню ними ефективної юридичної практики, особливо при захисті екологічних прав, активізації їх участі до прийняття важливих екологічних рішень з метою усунення багатьох сучасних екологічних проблем.

Автори з пошаною висловлюють щире подяку **Малишевій Наталії Рафаелівні**, доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України за надану рецензію на це видання. З повагою висловлюємо подяку за рецензію на це видання **Марцеляку Олегу Володимировичу**, доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ І ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН ТА ЗАСАД ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ ЯК ОДНОГО З НАПРЯМІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Соціально-економічні, політичні та екологічні передумови закріплення екологічних прав та обов'язків громадян

Для з'ясування суті, значимості екологічних права громадян доцільним є огляд джерел про появу терміну «права людини». Так, вважається, що цей термін виник в період після написання книги «Права людини» Томаса Пейна і статті Вільяма Ллойда Гаррісона в газеті «Ліберејтор» у 1831 р., в якій автор стверджував, що намагається залучити читача до боротьби за велику справу прав людини¹.

Проте витоки цього явища беруть свій початок з найдавніших часів людської історії. Зокрема, ідеї про цінність і недоторканість життя, про рівність людей перед вищими силами містяться ще в прадавніх міфах і віруваннях. Очевидно, що права людини екологічного характеру не усвідомлювались як такі, водночас впливали із природних прав на життя, на безпеку життя у відповідному природному середовищі, з природного права використовувати корисні властивості природних об'єктів – земель, об'єктів рослинного та тваринного світу, з метою забезпечення різноманітних потреб тощо. В літературі цей період розвитку суспільства називають *збирально-привласнювальне природокористування*, у межах якого розпочинає існувати *економічна форма взаємодії суспільства і природи*, що актуальна і сьогодні.

Сучасному людству доцільно враховувати *духовну сутність самої природи*, яку суттєво відчували первісні люди, знаючи та шануючи її закони². Не даремно до цього часу у звичаях та традиціях збереглися табу не завдавати шкоди природі, її окремим об'єктам, що згодом перейшло в релігійні вірування. Водночас перевага економічних потреб над духовними поступально змінювали відношення людей до природи.

В античні часи погляди на права людини набули широкого поширення у Стародавній Греції, стали закономірним наслідком полісної форми демократії, були пов'язані з поняттям громадянства, яке передбачало рівність усіх членів полісу в користуванні правами та свободами, переважно політичними, хоч уже в ті часи усвідомлювалось значення загальних природних об'єктів – повітря, морського середовища тощо.

Основи *концепції природного права*, що були закладені давньогрецькими мислителями-софістами ще в VI-V ст. до н.е. були розвинуті філософами і юристами Стародавнього Риму. Китайський мислитель Мао-Цзи (V ст. до н.е.) відстоював думку про те, що всі люди рівні перед небом, а держава є результатом

¹ Mayer, J. D., Salovey, P., & Caruso, D. (2000). Models of emotional intelligence. In R. J. Sternberg (Ed.), Handbook of intelligence (pp. 396–420). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807947.019> (P. 411).

² Лю Хунянь. Концепт и взгляды на природу в экологическом праве. Государство и право. 2010. № 1. С. 90–99.

їх угоди. Спільними зусиллями багатьох поколінь накопичувався інтелектуальний матеріал, створювалось морально-філософське підґрунтя для утвердження *всеперемагаючої ідеї прав людини*.

На законодавчому рівні такі ідеї започатковані у Англії, з прийняттям Великої хартії вольностей (1215 р.), згодом в Петиції про права (1628 р.) та в Біллі про права (1689 р.). Під впливом Просвітництва ідеї свободи, природних прав людини були конкретизовані у Декларації незалежності США 1776 р., згодом у Конституції США 1787 р. було закріплено, що всі люди створені вільними і наділені Творцем певними невід'ємними правами, до яких належать право на життя, свободу, прагнення до щастя. Цим було закладено основи *ліберальної концепції прав людини*.

Принагідно зазначити, що в основі цих прогресивних на ті часи ідей про права людини, стали положення Конституції Пилипа Орлика 1710 р., в якій обмежувалась компетенція гетьмана, визначалась організація влади за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову, виборності урядовців, утвердження прав і свобод громадян, зокрема жінок, дітей-сиріт тощо.

Очевидно, що це формувалось в період існування буржуазних держав. У науці екологічного права цей період пов'язують з *еколого-біологічною (охоронною)* формою взаємодії суспільства і природи, тобто регулювання відносин охорони об'єктів та комплексів навколишнього природного середовища, передусім як об'єктів права власності, яка реалізувалась у межах *виробничо-продуктивного природокористування* (формування держави, права власності можновладців на природні ресурси, створення фабрик, заводів, інших об'єктів виробництва, і лише згодом – формування заходів охорони об'єктів природного заповідання – заповідників, природних та штучно створених парків тощо). В цей період ще не визначаються екологізовані права людини, водночас закладаються основи обов'язків громадян у сфері природокористування та охорони природних об'єктів, які належали князям, царям, королям, іншим можновладцям, за порушення яких встановлювалась юридична відповідальність.

Велика французька революція сприяла прийняттю Декларації прав людини і громадянина 1789 р., яка заклала не лише основи формальної рівності всіх громадян перед законом, а й визначила обов'язок держави забезпечувати та гарантувати права і свободи людини і громадянина, закріпила принцип регулювання правових відносин «Дозволено все, що прямо не заборонено законом».

На початку ХХ ст., особливо після Першої світової війни і появи Ліги націй, Міжнародної організації праці, права людини почали входити до предмета міжнародно-правового регулювання. Подальше формування стандартів у галузі прав людини активізувалось після Другої світової війни. Особливо при вирішенні питання про захист прав людини. У 1948 р. Організацією Об'єднаних Націй було прийнято *Загальну декларацію прав людини* – перший універсальний документ, який на міжнародному рівні проголосив основні громадянські, політичні, соціально-економічні права, які були конкретизовані у двох Міжнародних пактах із цих прав 1966 р.

До підготовки та прийняття цих важливих документів доклали багато зусиль всесвітньо відомі наші співвітчизники – юристи В.М. Корецький, академік АН УРСР, засновник та впродовж багатьох років директор Інституту держави і права НАН України, член Міжнародного суду ООН, представник СРСР у Комісії ООН з прав людини у 1947-1949 рр., та П. Недбайло, професор, завідувач кафедри теорії держави і права Київського університету ім. Т.Г. Шевченка, який у 1958-1968 рр. був постійним представником УРСР у Комісії ООН з прав людини і якому дуло присуджено премію ООН за видатний особистий внесок у справу захисту прав і свобод людини.

На землях України історично сформувався волелюбний народ, який заклав основи демократичного суспільства. Зокрема, у межах Київської Русі не існувало рабства, хоча окремі його риси у вигляді холопства мали місце. Історія України та її народу є яскравим прикладом самовідданої боротьби української нації за самовизначення, створення незалежної держави. Водночас народ України зберіг свою високу духовність, волелюбність, незалежність, національну самобутність, мову, культуру, психологію, в яких яскраво проявляються звичаї та традиції шанобливого ставлення до природи та її об'єктів (Свято Водохреща, Зелені свята, Спаса та ін.).

На долю України припало й випробування пережити наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, катастрофи планетарного масштабу, яка стала одним з багатьох прикладів значного небезпечного впливу людської діяльності на навколишнє природне середовище.

Отож, починаючи з XIX та протягом XX ст. починає діяти *еколого-соціальна (захисна) форма взаємодії суспільства і природи*, що спрямована на регулювання відносин забезпечення захисту життя і здоров'я людини від небезпечного (забрудненого самим людством) довкілля. В її основі лежить *гуманістичний (антропоцентричний) підхід*, згідно з яким людина, її життя, здоров'я, права, безпека тощо (ст. 3 Конституції України) складає основну соціальну цінність. Така форма реалізується в межах так званого *інноваційно-конструктивістського природокористування*, що фактично спричинило надмірні впливи фізичних (електромагнітне, радіаційне, іонізуюче випромінювання), хімічних (викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення в ньому відходів), біологічних (новітні біологічні технології, генно-модифіковані продукти тощо) факторів техногенної діяльності на довкілля. Як наслідок, виникають значні екологічні проблеми: забруднення Світового океану, зникнення унікальних видів тварин і рослин, деградація земель, зміна клімату та інше.

Необхідність правового забезпечення права людини на сприятливе навколишнє середовище була виголошена на Стокгольмській конференції ООН по оточуючому середовищу (1972 р.) та закріплена в Принципі першому Декларації цієї конференції, який проголосив, що *«людина має основне право на сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне благополучне життя, на несе головну відповідальність за охорону і покращення навколишнього середовища на благо нинішніх і майбутніх поколінь»*. На міжнародному рівні такі права отримали свою конкретизацію в матеріалах

Конференції ООН з навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро, в конвенціях ООН, особливо в Конвенції ООН про вільний доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони довкілля (далі – Орхуська конвенція) (Орхус, 1998), яка ратифікована Україною в 1999 році.

Наука екологічного права пропонує розглядати, поряд з економічною, екологічною та захисною, *еколого-відтворювальну форму* взаємодії суспільства і природи, що спрямована на регулювання відносин по відновленню якісного та безпечного стану природних об'єктів та природного середовища існування людей. Базується така форма на засадах сталого розвитку, сталого природокористування та на *екоцентричному підході*, згідно з яким людству, щоб вижити, слід здійснити переосмислення відношення до природи як до середовища і місця свого існування. Цій формі відповідають *ноосферне та інформаційне природокористування*, в межах яких впроваджуються унормовані, безвідходні, енергозберігаючі, відновлювальні та інші природоохоронні заходи. На перспективу пропонується на рівні Конституції визнати природу основним соціальним благом та багатством. Такі положення є в конституціях деяких країн, наприклад, в Швейцарії, Еквадорі тощо. Зараз у філософії формується науковий напрямок – екософія права, де пропонується виховувати людину нової генерації, здатної відповідально приймати екологічно виважені рішення та нести відповідальність за зміни в природному середовищу³.

Екологічні права та обов'язки громадян визначаються на сьогодні *основним напрямком державної політики*. Законодавчі засади такої політики визначені Конституцією України (ст. 16, 50, 66), Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Так, Закон України від 28 лютого 2019 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (далі – Стратегія) метою державної екологічної політики прямо визначає досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою *забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля*, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем.

Отже, *соціально-економічні, політичні та екологічні передумови закріплення екологічних прав та обов'язків громадян – це об'єктивно існуючі умови еволюційного розвитку суспільства та держав у їх взаємодії з навколишнім природним середовищем, при яких історично формуються відповідні права і свободи людини та громадянина, отримують своє законодавче закріплення та визначають основну мету і завдання державної екологічної політики*.

³ Бургарт, Т.І. Екософія права як методологічне завдання формування екоправової культури в Україні. Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. Харків, 2008. Вип. 93. С. 209–214.

1.2. Об'єктивація екологічних прав і обов'язків громадян та їх співвідношення з екологічними інтересами

Об'єктивізація – (англ. *objectification*, від лат. *objectivus* - предметний) - уречевлення, опредметнення, перетворення на об'єкт, в тому числі об'єкт права⁴. Тому об'єктивацію екологічних прав та обов'язків людини і громадянина доцільно розглядати як процес їх законодавчого закріплення. Якщо в Декларації Стокгольмської конференції ООН по оточуючому середовищу (1972 р.) було проголошено основні концептуальні засади існування екологічних прав та обов'язків громадян, то й на держави одночасно покладался обов'язок розробити та впровадити систему засобів їх реалізації та захисту.

Українське законодавство виявилось прогресивнішим за інші правові системи, адже вже в 1991 році прийнято Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому розділ II називається «Екологічні права та обов'язки громадян». В законодавстві жодної із країн такий термін відсутній, хоч часто вживається в наукових, навчальних та практичних джерелах. Конституція України постфактум лише в 1996 році визнала такі права і обов'язки та закріпила їх в статтях 50 і 66.

Екологічні права є комплексним поняттям, яке охоплює цілу *систему таких прав*, визначену в ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, це право на:

- а) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;
- в) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
- д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;
- є) участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля;
- ж) одержання екологічної освіти;

⁴ Андрос Є. Об'єктивація. Філософський енциклопедичний словник. / В. І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України: Абрис, 2002. 742 с. (С. 439).

з) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище;

и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом;

і) участь у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки.

Законами України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян. Зокрема, екологічний характер мають права, визначені в Основах законодавства про охорону здоров'я, в законах України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про відходи», «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань» та ін.

Загальні обов'язки в галузі екології визначені Конституцією України (ст. 66) та ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, громадяни України зобов'язані:

а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

б) здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів;

в) не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів;

г) вносити штрафи за екологічні правопорушення;

д) компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Громадяни України зобов'язані виконувати й інші обов'язки у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законів України. Остання теза вказує на формування цілої системи спеціальних обов'язків громадян, визначених у земельному, водному, надровому, лісовому та іншому екологічному законодавстві.

Юридичними ознаками екологічних прав та обов'язків громадян можна назвати таке:

вони визначають основну мету і завдання державної екологічної політики, екологічного права і законодавства;

закріплені в правових нормах як система відповідних юридичних можливостей та зобов'язань; є конституційними;

належать кожному громадянину;

в їх основі лежать природні екологічні потреби та інтереси;

вони гарантуються всією системою національного законодавства;

їх захист здійснюється судом (судами); підлягають поновленню.

В об'єктивному значенні екологічні права та обов'язки – це сукупність правових норм, які утворюють комплексний міжгалузевий інститут екологічного права.

В суб'єктивному значенні екологічні права та обов'язки – це сукупність юридичних можливостей, повноважень та зобов'язань фізичних осіб у галузі екології, спрямованих за задоволення матеріальних, духовних, освітніх та інших

соціально-екологічних потреб людини і громадянина, а також які забезпечують реалізацію екологічних інтересів.

При цьому доцільно розмежовувати поняття «права» з поняттям «інтереси». В основу розмежування доцільно брати сутність терміну «потреба» - це стан індивіда, який створюється необхідністю, яку він відчуває в матеріальних об'єктах з метою свого існування і розвитку⁵. Інтерес – це спрямованість особи на усвідомлення мети своєї діяльності, чим визначається її активність, ознайомлення з відповідними фактами⁶. Прийнято вважати, що потреба тільки тоді породжує інтерес, коли її задоволення зустрічає ускладнення в силу якихось суб'єктивних факторів. Безперешкодне задоволення потреби не породжує інтересу.

Наука екологічного права розглядає поняття екологічного інтересу як публічно-правову категорію, в якій відбивається вимір змісту суб'єктивних прав громадян⁷, або як об'єктивне ставлення суб'єктів права до своїх екологічних потреб та умов життя, які б забезпечували їх належну життєдіяльність та екологічну рівновагу в навколишньому природному середовищі⁸.

Екологічні права та обов'язки можна розглядати і як відповідний *тип екологічних правовідносин* за участю громадян, особливо при залученні їх до врахування їхньої думки, до прийняття екологічно важливих рішень тощо.

Екологічні права та обов'язки громадян – це *основний напрямок державної політики*. Так, Законом України від 28 лютого 2019 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (далі – Стратегія) серед основних засад державної екологічної політики визначено, зокрема, *збереження такого стану кліматичної системи, який унеможливить підвищення ризиків для здоров'я та благополуччя людей і навколишнього природного середовища*. Передбачається, що ця та інші засади ставлять перед державою завдання, зокрема: забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування; забезпечення дотримання екологічних прав та обов'язків громадян, доступу громадськості до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування, інше.

Принагідно зазначити, що в попередній Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року (Закон України від 21 грудня 2010 р.) передбачався принцип відповідальності нинішніх поколінь за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь. Цей принцип відповідає принципам сталого розвитку, проте не одержав своєї конкретизації у правових нормах.

Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 схвалена Національна стратегія у сфері прав людини, що зумовлено необхідністю

⁵ Надольний М. Потреби. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України: Абрис, 2002. 742 с. (С. 505).

⁶ Інтерес. Казахстанская Национальная энциклопедия. Алматы: Қазақ энциклопедиясы, 2005. Т. II. 560 с.

⁷ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: Теория и практика правового регулирования: Дисс. докт. юр. наук. М., 2003. 416 с. (С. 18).

⁸ Шахов В.С. Екологічні інтереси і права людини. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: короткі тези допов. та наук. повід. Республ. наук.-практ. конфер. 9-11 лист. 1995. С. 9-11.

вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвих механізмів їх реалізації та захисту, розв'язання системних проблем у зазначеній сфері. *Забезпечення екологічних прав* є однією із стратегічних цілей, що пов'язано з безпечним навколишнім природним середовищем для життя та здоров'я людини в Україні.

У стратегії зазначено, що існує реальна можливість отримання громадянами компенсації за шкоду, заподіяну їх здоров'ю і майну внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також що інформація про стан навколишнього природного середовища є доступною для населення. Проблеми, на вирішення яких спрямований стратегічний напрям, це:

загрозливий для здоров'я людей антропогенний вплив на навколишнє природне середовище;

низький рівень контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

необізнаність населення про екологічні права, механізми їх реалізації та захисту.

Завдання, що спрямовані на досягнення таких цілей це:

впровадити основні принципи охорони навколишнього природного середовища, міжнародні норми та стандарти у сфері екологічної безпеки на усіх напрямках державної політики та у сферах діяльності людини;

забезпечити вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища та вільне отримання, використання, поширення і зберігання такої інформації;

підвищити рівень поінформованості населення про екологічні права, механізми їх реалізації та захисту;

удосконалити правові процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, зокрема в частині забезпечення інформування громадськості та її участі в процесі прийняття рішень; створити загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації;

удосконалити відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

створити ефективний механізм відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Основними показниками досягнення цього є: рівень обізнаності населення щодо екологічних прав, механізмів їх реалізації та захисту; кількість звернень громадян до уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суду, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення екологічних прав.

Отже, *екологічні права та обов'язки громадян – це система правових норм та державно-правових засобів, що закріплюють юридичні можливості та зобов'язання громадян, які дають змогу задовольняти їх потреби та інтереси у галузі використання, охорони, відтворення природних ресурсів, природних*

комплексів і екологічних систем, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, з метою досягнення збалансованого природокористування, здатного задовольнити потреби нинішніх та майбутніх поколінь людей.

1.3. Структура екологічних прав як суб'єктивних прав особи. Зв'язок змісту екологічних прав із формами реалізації правових норм

Для досягнення мети і завдань екологічної політики держава має належним чином створити механізм реалізації і захисту екологічних прав і обов'язків громадян. Така реалізація та захист можливі не лише як факт їх формалізації в правових нормах, але й шляхом уточнення їх змісту з метою сприяння громадянам ефективно їх здійснювати. Тому для кращого розуміння суті та значимості екологічних прав та обов'язків громадян, доцільно брати до уваги теоретичні основи їх структури та змісту як суб'єктивної категорії.

Як відомо, суб'єктивне право – це сукупність юридично визначених можливостей.

У такому значенні суб'єктивне право наповнюється відповідним змістом та структурою, які здебільшого співпадають.

За структурою суб'єктивне право містить у собі, як мінімум, чотири елементи: а) можливість позитивного поведження самого уповноваженим, тобто право на власні дії; б) можливість вимагати відповідного поведження від правозобов'язаної особи, тобто право на чужі дії; в) можливість удатися до державного примуса у випадку невиконання конфронтуючою стороною свого обов'язку; г) можливість користатися на основі даного права визначеним соціальним благом⁹.

Структура юридичного обов'язку відповідає структурі суб'єктивного права (оскільки є його зворотною стороною) і містить у собі: 1) необхідність зробити визначені дії або утриматися від них; 2) необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на звернені до нього законні вимоги уповноваженого; 3) необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог; 4) необхідність не перешкоджати контрагенту користатися тим благом, у відношенні якого він має право¹⁰.

Отож, суб'єктивне право – це складне юридичне явище, що має власний зміст, який складається із юридичних можливостей: а) *можливість* самого носія суб'єктивного права *діяти певним чином*; б) *можливість користуватися певним соціальним благом*; в) *можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта*; г) право домагання, яке полягає у *можливості звернутися до компетентних суб'єктів для охорони чи захисту суб'єктивного права і примусового забезпечення юридичного обов'язку*. Право-домагання є продовженням права-вимоги, найважливішою гарантією виконання певних юридичних обов'язків.

⁹ Скаун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум. 2001. 656 с.

¹⁰ Там само.

Відповідно до цих теоретико-правових засад кожне з екологічних прав та обов'язків має свій зміст, який юрист-практик має враховувати при сприянні громадянам у реалізації своїх прав.

Наприклад, право на безпечне для життя та здоров'я довкілля (право на екологічну безпеку) має такий зміст:

а) кожен має право на чисте і якісне повітря, воду, продукти рослинного, тваринного походження;

б) кожен має право на загальних засадах з метою своїх духовних, естетичних, оздоровчих, рекреаційних, освітянських, наукових та інших потреб використовувати екологічно чисті природні ресурси. По факту використовуваних дій це право може бути або пасивним, або активним. Водночас, кожен має обов'язок використовуючи своє право не порушувати прав інших осіб, утримуватись від заборонених дій тощо. За умови виникнення небезпеки для здійснення такого права;

в) кожен вправі вимагати відповідної поведінки від інших осіб, наприклад, припинити екологічно небезпечну діяльність. Реалізуючи таку можливість;

г) кожен вправі залучити на свій бік державний орган, який компетентний застосувати заходи до порушника (обмежити, тимчасово зупинити таку діяльність);

д) кожен вправі вимагати компенсацію завданої шкоди від забрудненого довкілля життю та здоров'ю, а також майну у повному її обсязі. При цьому особа так само залучає на свій бік відповідний державний орган.

Можна вважати, що право на екологічну безпеку є основним у системі екологічних прав, тому всі інші екологічні права виступають засобами його забезпечення, або ж гарантіями, які розширюють межі його змісту.

Доцільно брати до уваги й теоретико-правові аспекти поняття *«реалізація прав та свобод людини і громадянина»*, теорію регулятивного та охоронного права.

Про реалізацію права в теорії говорять переважно з точки зору характеристики дієвості самих правових норм, в яких закріплюються права, обов'язки, вимоги, обмеження, заборони та інше. Зокрема, вважається, що правові норми реалізуються в різних формах. По характеру дій суб'єктів права розрізняють наступні форми реалізації права: використання, виконання, застосування¹¹.

Так, *використання права* – це поведження суб'єктів права, що складає в здійсненні ними своїх суб'єктивних прав, що представляє собою активну реалізацію тих можливостей, які надані їм нормами права (правомочні норми). Використання або невикористання своїх суб'єктивних прав – добровільна справа громадян, тоді як здійснення своїх правомочностей органами держави, їхніми посадовими особами – не тільки право, але й обов'язок.

¹¹ Загальна теорія держави і права / Цвік М.В., Петришин О.В. Підруч. для студ. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2009. 572 с.

Виконання права – це активне поведження суб'єктів права, що складає в здійсненні ними дій, зазначених зобов'язуючими нормами. Невиконання обов'язків спричиняє юридичну відповідальність.

Дотримання права – це пасивне поведження суб'єктів права, що складає в нездійсненні ними заборонених нормами дій. Недотримання заборон спричиняє юридичну відповідальність.

Застосування права – це владна діяльність компетентних органів і посадовців, що забезпечує реалізацію права шляхом винесення індивідуального юридичного рішення щодо конкретних суб'єктів. Проте, ще П. Недбайло свого часу зазначав свою позицію, яка зводилась до того, що «якщо ми хочемо побудувати правову, демократичну державу, ми маємо забезпечити залучення громадян до застосування правових норм».

Використання, виконання, дотримання – так звані прості форми реалізації права або так звані форми безпосередньої реалізації права, тоді як застосування - складна форма (по характеру процедури). Таке положення пояснюється загальними підходами до поняття регулятивного та охоронного права, яке формує загальний юридичний механізм забезпечення прав людини і громадянина: в межах регулятивного права суб'єктивні права реалізуються за сприянням зобов'язаних осіб; в межах охоронного права вони захищаються та підлягають поновленню у встановленому законом порядку.

Отже, говорячи про ефективну реалізацію і захист екологічних прав та обов'язків громадян доцільно брати до уваги законодавчо визначену їх структуру і зміст, визначені правові форми реалізації правових норм про такі права та обов'язки, їх гарантії, які втілюються в реальність шляхом активізації еколого-правової поведінки носіїв таких прав та обов'язків, які можуть використовувати активно (чи пасивно) свої права, виконувати законодавчо визначені обов'язки в галузі екології, дотримуватись встановлених екологічних вимог та застосовувати правові норми, беручи активну участь у формуванні екологічно спрямованого суспільства та держави, зокрема у процесі прийняття екологічно важливих рішень.

1.4. Розвиток наукових досліджень інституту екологічних прав та обов'язків громадян

Екологічні права та обов'язки громадян слід розглядати і як *відповідний науковий напрямок в науці екологічного права*, який дозволяє досліджувати багатоаспектність цього соціально-правового явища. Зокрема, за межами цього наукового напрямку можна окреслити систему правового інституту екологічних прав та обов'язків громадян.

Така система може складати Загальну, Особливу, Спеціальну частини. Наприклад, в *Загальній частині правового інституту екологічних прав громадян* можуть досліджуватись історичні передумови закріплення такої категорії прав, загально-теоретична характеристика їх поняття, системи, структури, змісту, видів, нормативно-правових засад, гарантій їх реалізації та захисту, організації

їх здійснення, стимулювання до їх здійснення, заходи юридичної відповідальності за їх порушення.

В Особливій частині цього інституту можна досліджувати правові механізми реалізації та захисту окремих екологічних прав та внесення пропозицій по удосконаленню таких механізмів.

У Спеціальній частині можна досліджувати міжнародно-правові, європейські правові засади здійснення екологічних прав, а також практику правового забезпечення таких прав в інших країнах.

Як показує історія формування такого наукового напрямку, про доцільність досліджень особливостей цієї категорії прав стали говорити після Стокгольмської Конференції ООН з питань навколишнього середовища 1972 року. Зокрема, Матузов Микола Іванович, у своїй роботі «Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права» (1972) наголосив на необхідність законодавчого закріплення системи юридичних можливостей людини на безпечні умови існування, на чисте повітря, чисту воду та інше, що дозволяє вести гідне життя, а також про закріплення державно-правових заходів забезпечення таких можливостей.

Представники науки екологічного права (яка тоді ще так не називалась) Колбасов О.С., Петров В.В. та інші у 80-их роках минулого століття у своїх працях так само порушують питання загально-теоретичних засад мети охорони природи та забезпечення відповідних прав людини і громадянина при цьому.

В цей період з'являються спеціальні дослідження правового регулювання небезпечних фізичних (Малишева Н.Р. 1988), токсичних (Брінчук М.М., 1988) впливів на природне середовище, засад екологічного права і екологічної безпеки (Андрейцев В.І., 1990), правового забезпечення права громадян на здорове навколишнє середовище (Васільєва М.І., 1991) тощо.

Принагідно зазначити, що в 1993 році Слінько Тетяна (Харківський юридичний інститут, нині Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого) по спеціалізації конституційне право дослідила особливості принципу гласності в екологічній сфері.

Однією з перших праць, присвячених питанням здійснення громадянами екологічних прав є однойменна дисертація кандидата наук цього ж навчального закладу Анісімової Ганни Валеріївни (1996).

В 1996 році Андрейцевим В.І. підготовлено навчальний посібник загальної частини екологічного права, в якому екологічні права і обов'язки громадян представлені як самостійна, комплексна, достатньо науково обґрунтована тема (лекція), положення якої заклали основи майбутніх наукових досліджень із цих питань¹².

У цьому ж році захищена кандидатська дисертація Ковальчук Т.Г. з питань правових аспектів внутрішньої екологічної безпеки, з огляду на те, що в ст. 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначалися як екологічні нормативи гранично допустимого вмісту шкідливих

¹² Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.

речовин у продуктах харчування. Згодом таке положення із закону виключене як таке, що носить санітарно-епідеміологічний характер.

У 1997 році – захищена дисертація «Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію» (Краснова М.В.), а в 1998 році – робота «Екологічні права громадян» (Кобецька Н.Р.).

На сьогодні такий науковий напрямок представлено цілою низкою якісних праць дисертацій кандидатських дисертацій: Бредіхіна В.Л. «Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище» (Харків, 2005); Позняк Е.В. «Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні» (Київ, 2005); Решетник Л.П. «Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян» (Харків, 2005); Мороз Г.В. «Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля» (Київ, 2006); Третяк Т.О. «Реалізація права на екологічну безпеку в Україні» (2011); Медведєв К.В. «Екологічні права громадян України: гарантії їх судового захисту» (К., 2012); Слепченко А.А. «Забезпечення права на екологічну освіту громадян в Україні» (Київ, 2016); Павлова О. В. «Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості» (Харків, 2017); Шинкарьов О. О. «Екологічні обов'язки громадян: механізм правового регулювання», (Харків, 2017) та інші.

Екологічні права та обов'язки громадян як міжгалузеве, комплексне явище цікавить і інші науки. До прикладу, можна навести дисертації Грицкевича С.Г. «Конституційні права людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ України» (К., 2002), Сливки М.М. «Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект)» (Львів, 2018).

Наведене підтверджує актуальність питань детального вивчення та засвоєння теоретичних засад, правових механізмів реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян, виявлення прогалин у таких механізмах, ознайомлення із практикою їх здійснення та проблемами, які при цьому виникають. Це також підтверджує доцільність проведення нових наукових досліджень, особливо в умовах адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, появи частіших прикладів захисту екологічних прав у Європейському суді з прав людини, в Міжнародному суді.

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

2.1. Значимість видової характеристики конституційних екологічних прав людини і громадянина

Класифікація будь-яких соціально-правових явищ застосовується в науці для з'ясування суттєвих значень самого явища, виявлення його певних особливостей з метою кращого розуміння його значення в житті суспільства.

Не є виключенням і класифікація екологічних прав та обов'язків громадян. Наукові дослідження такої класифікації здійснювали в своїх роботах В.І. Андрейцев, Н.Р. Кобецька, М.М. Брінчук, автори розділів підручників «Екологічне право України», зокрема, А.В. Анісімова, М.В. Краснова та інші.

Передусім характеристика конституційних прав та обов'язків громадян здійснюється з позиції визначення їх місця в системі інших конституційних прав. Зокрема, спершу в тезах наукової конференції в Ужгороді в 1999 році, потім в науковій статті порушено питання про формування еколого-політичних, еколого-економічних, еколого-соціальних та інших груп екологічних прав, відповідно до їх конституційних видів¹³.

Так, пропонувалося, що з метою реалізації конституційного права на безпечне довкілля *еколого-політичними правами* доцільно розглядати реалізацію:

а) права обирати та бути обраним до органів влади, в тому числі на засадах екологічної платформи діяльності кандидата;

б) права на проведення мітингів, демонстрацій, виступів з питань подолання екологічних проблем на державному, регіональному, місцевому рівнях;

в) права на участь в загальнодержавних, регіональних, місцевих референдумах з питань раціонального природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, в тому числі з прийняття нормативно-правових актів у галузі екології, стратегічних програм чи планів тощо;

г) права на участь у формуванні політичних та громадських організацій. Принагідно зазначити, що завдяки реалізації цих прав у складі Верховної Ради України, місцевих рад перших скликань за часи незалежності були широко представлені депутати від Партії зелених України, Всеукраїнського громадського об'єднання «Зелений світ» та ін.

Еколого-економічними правами можуть вважатися реалізація права на:

а) загальне використання природних ресурсів з метою задоволення саме економічних (матеріальних) потреб;

¹³ Краснова М.В. Конституція України та екологічні права громадян. Вісник Київ. ун-ту, Випуск 37. 2000. С. 12-16.

б) спеціальне використання природних ресурсів, здійснюване для тих самих потреб;

в) власності на природні ресурси з метою задоволення багаточисельних потреб матеріального характеру.

Еколого-соціальні права можуть складатися з права на:

а) життя, охорону здоров'я, залежне від стану довкілля;

б) освіту, в тому числі екологічну, культурний розвиток, в тому числі шляхом участі в різних заходах екологічного спрямування, отримання екологічної інформації у будь-якій формі та в будь-який спосіб;

в) вибір віри сповідання, особливо коли така віра пропагує дотримання законів природи як Божих законів, інше.

Саме такі наукові підходи використав Грицкевич С.Г. при написанні своєї дисертації «Конституційні права людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ України» у 2002 році.

В сучасних умовах у межах конституційних прав можна виділяти еколого-захисні права, які дозволяють реалізувати права на відшкодування шкоди, завданої порушенням права на екологічну безпеку (ст. 50 Конституції України), права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних службовців чи посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які порушують чи обмежують екологічні права, наприклад, права на екологічну інформацію, право загального та спеціального природокористування, права на формування громадських екологічних організацій тощо.

Реалізація таких прав можлива шляхом залучення на бік потерпілої особи усієї системи захисту, визначеної Конституцією: суди України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, судові інституції міжнародних організацій та установ.

2.2. Класифікація екологічних прав людини і громадянина за міжнародними нормативно-правовими актами

Питання класифікації будь-яких, в тому числі екологічних прав людини та громадянина, за міжнародними нормативно-правовими актами традиційно прив'язується до наукових доробок конституційного, міжнародного права, теорії права, де більш детально вивчаються їх особливості.

Так, в основу такої класифікації беруть історичні засади виникнення права як суб'єктивної категорії. Зокрема, виділяють так звані *покоління прав людини* – це класифікація прав людини, відповідно до їх історичного розвитку. Традиційно, їх прийнято ділити на три¹⁴, але все частіше з'являється думка про відокремлення четвертого покоління.

Першим поколінням прав і свобод людини і громадянина є засновані на традиційних ліберальних цінностях права і свободи, які визначали межі

¹⁴ Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Цвік М. В., Петришин О. В./ Х.: Право, 2009. 572 с.

втручання державної влади у сфері громадянського суспільства і особистого життя людей, відображали пафос буржуазних революцій – право на свободу думки, совісті і релігії, на рівність перед законом, на участь в управлінні державою, на недоторканність особи тощо.

Друге покоління прав і свобод людини і громадянина пов'язане з боротьбою людей за поліпшення свого соціально-економічного становища та культурного рівня. Ці вимоги виникли після Першої світової війни, та вплинули на демократизацію і соціалізацію конституційного права країн світу та на міжнародне право після Другої світової війни, коли завдяки бурхливому розвитку виробництва склалися реальні передумови для задоволення соціальних потреб громадян.

Становлення третього покоління прав людини (права людини – частина прав людства) пов'язано з національно-визвольним рухом країн, що розвиваються, а також із загостренням глобальних світових проблем після Другої світової війни. Останні призвели до інтернаціоналізації юридичних формулювань прав людини, створення міжнародних (або континентальних) пактів про права людини, законодавчого співробітництва країн у питаннях про права людини, надбання наднаціонального характеру законодавствами (особливо конституційними) тих держав, що підписали міжнародні пакти про права людини. Міжнародне визнання прав людини стало орієнтиром для розвитку всього людства в напрямку створення співтовариства правових держав. Між двома першими та третім поколіннями прав людини є взаємозалежність, здійснювана через принцип: реалізація колективних прав не повинна обмежувати права і свободи особи.

У ХХІ ст. можна говорити про *становлення четвертого покоління* прав людини, котре пов'язане з науковими відкриттями в галузі мікробіології, медицини, генетики тощо. Ці права є результатом втручання у психофізіологічну сферу життя людини (наприклад, право людини на штучну смерть (евтаназію); право жінки на штучне запліднення і виношування дитини для іншої сім'ї, вирощування органів людини з її стовбурових клітин та ін.), яке, однак, не є безмежним (заборона клонування людини та встановлення інших правових меж). До цього покоління відносять кліматичні права, права біженців, які обумовлені втручанням у кліматичну систему¹⁵.

Відповідно до такого типу класифікації наука екологічного права визначає місце екологічних прав людини і громадянина у складі третього покоління прав.

Спершу такі права класифікувалися як *колективні права*: права націй на самовизначення, в тому числі право на природні ресурси у межах держави як об'єкти права власності народу; права на безпечні умови існування, проживання, добробуту у відповідному середовищі; права на участь у вирішенні екологічних проблем тощо. Зокрема, за матеріалами конференцій ООН з питань

¹⁵ Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 травня 2019 року) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; за заг. ред. Краснової М.В., Коваленко Т.О. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2019. 392 с.

навколишнього середовища проголошувалися права громадськості, окремих груп громадян, об'єднань громадян за екологічними інтересами тощо.

Визначення громадськості наводиться в Орхуській конвенції, зокрема *громадськість* означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою.

Юридичним критерієм колективних екологічних прав доцільно вважати термін «*участь*», який спонукає носія суб'єктивного права долучатись до задоволення тих чи інших потреб у групі з іншими суб'єктами: здійснення природоохоронних заходів, в тому числі громадського екологічного контролю; обговорення матеріалів оцінки впливу на довкілля планованої діяльності, стратегічної екологічної оцінки загальнодержавних програм і планів, проєктів нормативно-правових актів з питань екології тощо; формування природоохоронних політичних партій та громадських організацій.

Окрім цього, визначається поняття *зацікавлена громадськість*, яка означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість.

Повноваження громадськості в галузі екології визначає стаття 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». До механізму правового забезпечення колективних екологічних прав доцільно долучати норми Законів України «Про оцінку впливу на довкілля», «Про Стратегічну екологічну оцінку», «Про громадські об'єднання», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р., а також Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», схвалений Верховною Радою України 26 січня 2021 року, інші.

Проте, за Конституцією України та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні права персоніфіковані, належать кожному. Тому *їх доцільно відносити до індивідуальних прав людини і громадянина*. Це, на нашу думку, посилює рівень їх реалізації та захисту, обумовлених ступенем обізнаності громадян із тими юридичними можливостями в галузі екології, які закріплені в законодавці та дозволяють забезпечити їх екологічні потреби та інтереси.

У межах цього типу класифікації можна виділити й такі види як *абсолютні та відносні екологічні права людини та громадянина*. Так, вважається, що право на екологічну безпеку, на екологічну інформацію є абсолютними, природними, з'являються з моменту народження, обумовлені існуванням у належному середовищі, інформація про яке не може бути засекречена. Відносні права виникають за фактом вступу носія права у відповідні відносини шляхом звернення, подання клопотання, заяви тощо про намір реалізувати, наприклад, права на здійснення спеціального природокористування, на одержання екологічної освіти, на участь у природоохоронній організації тощо.

Однак, за Конституцією України права, визначені в статті 50 можуть бути обмежені в умовах військового чи надзвичайного стану (ст. 64). Певною мірою екологічні права можуть бути обмежені у випадках, визначених Орхуською конвенцією. Питання залишається спірним, особливо при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій, коли такі права мають бути захищені та поновлені.

2.3. Галузеві екологічні права

Віднесення низки екологічних прав та обов'язків до цього виду класифікації запропоновано В.І. Андрейцевим, на думку якого такі права можуть бути реалізованими переважно за допомогою правових норм екологічного права і законодавства як самостійної галузі. Зокрема, це право на екологічну безпеку, право на екологічну інформацію, право на участь в проведенні екологічної експертизи (до 2017 р., зараз це право на участь в оцінці впливу на довкілля), право на участь у здійсненні природоохоронних заходів, право на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів¹⁶.

Можна припускати, що це саме так, адже засоби забезпечення екологічної безпеки визначаються екологічним законодавством. Визначення екологічної інформації та її джерел, обов'язку щодо її надання так само здійснено за екологічним законодавством. Або ж реалізація права природокористування визначається природоресурсним законодавством – земельним, водним, надровим, лісовим, флорестичним, фауністичним.

Водночас, в умовах дії принципу екологізації національного законодавства та права, усього суспільного виробництва, сфери управління, науки тощо, чинне законодавство враховує вимоги екологічного права у своїх правових норм, що значною мірою впливає, з одного боку, на комплексність у самому екологічному праві та законодавстві, з іншого, на конкретизацію змісту правових норм самого екологічного права шляхом деталізації його положень в інших галузях права.

До прикладу, в Цивільному кодексі України право на безпечне для життя та здоров'я довкілля відноситься до *немайнових прав* з відповідними ознаками та гарантіями реалізації і захисту. Зокрема, носії немайнових прав вправі вимагати обмеження, зупинення, припинення діяльності, яка створює перешкоди при реалізації свого права.

Так само, сучасне природоресурсне право і законодавство певною мірою визначає механізм реалізації так званих *майнових екологічних прав та обов'язків громадян*. Водночас, воно враховує положення цивільного законодавства, особливо при визначенні підстав виникнення, зміни, припинення права спеціального природокористування, його змісту, способів захисту тощо.

З урахуванням зазначеного, галузеві екологічні права та обов'язки людини і громадянина можуть бути реалізованими і захищеними усією системою національного законодавства.

¹⁶ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.

2.4. Міжгалузеві екологічні права

Так само, В.І. Андрейцев запропонував розглядати таку групу екологічних прав та обов'язків, які носять характер міжгалузевих, тобто, таких, що можуть бути реалізованими нормами екологічного та інших галузей права та законодавства.

Зокрема, це: право на участь в обговоренні будь-яких проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ, організацій з цих питань; право на одержання екологічної освіти; права на об'єднання в громадські природоохоронні організації; право на доступ до правосуддя з метою захисту майнових та немайнових екологічних прав; право на оскарження протиправних дій чи бездіяльності відповідальних осіб, якими порушується суб'єктивне екологічне право.

Власне такі права закріплені нормами екологічного законодавства.

Однак, як правило, такі права мають конституційні засади, правові механізми їх реалізації визначені в спеціальних конституційних законах. До прикладу, це законодавство України про освіту, про референдуми, про громадські об'єднання, а також норми цивільного, адміністративного, кримінального, цивільно-процесуального, адміністративно-процесуального, господарсько-процесуального, кримінально-процесуального та іншого законодавства.

З'ясування суті та значимості кожного з екологічних прав та обов'язків із урахуванням їх видового поділу спрямовано на сприяння підвищення кваліфікації майбутніх юристів при визначенні правових механізмів їх реалізації та захисту, застосування їх на практиці, при прийнятті екологічно виважених рішень та інше.

РОЗДІЛ 3.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН

3.1. Поняття еколого-правового статусу людини і громадянина

Теорія права розглядає правовий статус як юридично закріплене становище особи в державі та суспільстві¹⁷. Розрізняють кілька видів правового статусу: 1) загальний, або конституційний, статус людини і громадянина; 2) спеціальний, або родовий, статус окремих категорій громадян; 3) індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейний стан тощо; 4) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством; 5) галузеві правові статуси.

Еколого-правова література предметно досліджує питання еколого-правового статусу людини і громадянина¹⁸.

Вважається, що еколого-правовий статус людини та громадянина відноситься до останнього виду правового статусу, а саме до галузевого. Тому *під еколого-правовим статусом людини і громадянина доцільно розуміти загальні, основоположні засади, за допомогою яких у Конституції України та інших нормативно-правових актах визначаються екологічні права, свободи і обов'язки людини та громадянина, а також гарантії їх здійснення.*

Значення визнання і юридичного закріплення екологічних прав визначається роллю, яку інститут прав індивіда відіграє у розвитку сучасного суспільства і держави. У відповідності до теоретичних засад права індивіда, по суті, формують умови і способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства і держави.

Визнанням екологічних прав держава створює черговий крок до формування соціальної, правової держави, є свідченням демократизації суспільства і права, створює передумови до стимулювання еколого-правової поведінки носія суб'єктивного екологічного права, до підвищення рівня екологічної освіти, культури, виховання, а також до реалізації юридичних можливостей вимагати відповідної поведінки від зобов'язаних осіб, особливо від держави та її органів. Таке сприяє покращенню авторитету держави, виходу її на міжнародний рівень, входження до європейських та світових екологічних органів і організацій.

До прикладу, в 60-их роках минулого століття активізація громадян, за підтримки спілки юристів США, до захисту своїх природних екологічних прав у судах змусило Конгрес цієї країни прийняти ряд законів екологічного характеру

Теорія держави і права. підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; За заг. ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.

Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека. Государство и право. 2004. № 5. С. 5-15; Макарова Т.И. Эколого-правовой статус человека: история становления, теоретический анализ содержания. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/81662827.pdf>; Волощук В. Еколого-правовий статус людини і громадянина в Україні. URL: http://ivivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/V_Voloshchuk.pdf.

(Закони США про чисте повітря, про чисту воду, про фінансування та компенсацію шкоди, завданої забрудненням навколишнього середовища), якими було надано право громадян звертатись до суду з позовами про недотримання вимог цих законів.

Визнання екологічних прав важливо не лише для самих громадян, а передусім для всього суспільства і держави. Так, соціально відповідальна держава може розраховувати на підвищення ефективності природоохоронної діяльності громадськості, на участь у прийнятті екологічно значимих рішень, на участь оцінки впливу запланованої господарської діяльності на стан довкілля тощо.

Таким чином, державна підтримка у послідовній реалізації екологічних прав громадян виступає основою для відновлення безпечного і якісного стану навколишнього природного середовища в країні, покликана забезпечити нормальну життєдіяльність людини. Набувається еколого-правовий статус особи у відповідних правовідносинах.

3.2. Правовідносини у сфері реалізації та захисту екологічних прав громадян та їх місце в системі екологічних правовідносин

Для активізації реалізації екологічних прав та обов'язків громадян необхідний алгоритм їх залучення до відповідних правовідносин.

Об'єктивно екологічні права та обов'язки громадян реалізуються в межах екологічних правовідносин, які складають предмет екологічного права. Відповідно до наукової класифікації екологічних правовідносин, екологічні права та обов'язки громадян можуть бути реалізованими у межах:

а) природоресурсних правовідносин (реалізація права на загальне та спеціальне природокористування, право на подання позовів до суду при заподіянні шкоди майну);

б) природоохоронних правовідносин (право на участь у здійсненні природоохоронних заходів, на участь у формуванні громадських природоохоронних організацій, на участь в оцінці впливу на довкілля, у стратегічній екологічній оцінці та інші);

в) антропоохоронних правовідносинах (право на екологічну безпеку, право на доступ до екологічної інформації, право на подання до суду позовів при заподіянні шкоди життю і здоров'ю від шкідливого впливу забрудненого довкілля тощо).

За спрямованістю екологічні права та обов'язки громадян можуть бути реалізованими у межах правовідносин екологічного управління, економіко-правового механізму в галузі екології, правовідносин з реалізації юридичної відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства.

Проте, всі правовідносини за участю громадян в галузі екології входять у комплексний інститут екологічного права – в інститут екологічних прав та обов'язків громадян. Така обставина зумовлює до врахування особливостей усіх існуючих видів екологічних правовідносин, у яких беруть участь громадяни, а

також з'ясовувати їх суб'єктно-об'єктний склад, зміст, підстави виникнення, зміни та припинення.

Суб'єкти, об'єкти та зміст правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав громадян

Суб'єктами правовідносин реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків доцільно розглядати передусім *фізичних осіб*, тобто громадян України, статус яких підтверджено документами про громадянство, для яких природне середовище нашої країни є місцем існування, головною умовою їх життєдіяльності. Екологічні права та обов'язки громадян можуть реалізувати на території України іноземні громадяни, особи без громадянства.

Екологізовані права та обов'язки можуть реалізувати і *юридичні особи*, тобто організації, які створені і зареєстровані у встановленому законом порядку, які організаційно діють у відповідності до їх статутів, положень. Особливий статус у цьому значенні мають громадські природоохоронні організації, які відповідно до статутних повноважень можуть брати участь в організації здійснення та захисту екологічних прав.

Юридичні особи, які є суб'єктами господарювання у будь-яких галузях так само можуть бути учасниками правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян, проте лише у якості зобов'язаних осіб щодо виконання екологічних вимог не порушувати таких прав, не створювати перешкод у їх реалізації, нести відповідальність за їх порушення. Тому дивними є судження, що юридичні особи теж можуть мати екологічні права. Наукою, законодавством та практикою доведено, що екологічні права носять індивідуально-персоніфікований характер і можуть належати тільки фізичним особам.

Суб'єктами реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян обов'язково є *державні, самоврядні, судові органи, їх посадові та службові особи*, які в межах повноважень, визначених законодавством зобов'язані забезпечувати всебічне сприяння громадянам у такій реалізації та захисту.

Об'єктом правовідносин реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян за загальними підходами доцільно розглядати те, із приводу чого виникає, існує саме правове відношення.

В теорії права склалися в основному дві концепції розуміння об'єкта правовідносин - моністична і плюралістична. Згідно з першою з них об'єктом правовідносин можуть виступати тільки дії суб'єктів, оскільки саме дії, вчинки людей підлягають регулюванню юридичними нормами, і лише людська поведінка здатна реагувати на правовий вплив. Звідси у всіх правовідносин єдиний, загальний об'єкт. Згідно з другою, більш реалістичною позицією, об'єкти правовідносин настільки різноманітні, наскільки різноманітні правовідносини, що регулюються правом¹⁹.

¹⁹ Об'єкт права. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. (С. 212).

Тому, залежно від характеру і видів правовідносин об'єктами правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян можуть виступати:

а) *матеріальні блага* (наприклад, природні ресурси, які знаходяться у власності чи в користуванні громадян);

б) *нематеріальні особисті блага*, зокрема права на: життя, честь, здоров'я, гідність, свободу, безпеку, недоторканість людини;

в) *поведінка, дії суб'єктів, різного роду послуги і їх результати*, наприклад, дії чи бездіяльність державних та службових осіб при порушенні екологічних прав, послуги, зокрема, виконання підрядних робіт при здійсненні природоохоронних заходів;

г) *продукти духовної творчості* (твори літератури, мистецтва, живопису, музики, скульптури, а також наукові відкриття, винаходи, тобто все, що є результатом інтелектуальної праці, зокрема в сфері екології;

д) *цінні, офіційні документи*, в тому числі й ті що посвідчують екологічні права, а також облигації, акції, векселі, гроші, приватизаційні чеки, дипломи, атестати тощо).

Вони можуть стати об'єктом правовідносин, що виникають при їх втраті, поновленні, оформленні дублікатів.

З'ясування фактичного об'єкту правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян є важливим завданням юристів-практиків. Від цього залежить ефективність надання громадянам консультацій з питань здійснення ними своїх екологічних прав, або ж ступінь їх захисту при їх порушенні тощо.

За змістом правовідносини – це конкретна поведінка суб'єктів правовідносин та її юридичне закріплення нормами права у вигляді суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. За структурою - це юридичний (суб'єктивне право та юридичний обов'язок) та фактичний (реальна поведінка суб'єктів) зміст.

Так, якщо брати до уваги, що змістом відносин, що розглядаються, є права та обов'язки громадян, які мають загальну систему екологічних прав та обов'язків, визначених Конституцією України та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» в статтях 9 і 12, то спеціальні права та обов'язки конкретизуються у всій системі національного законодавства, які розширюють статус громадян при вступі їх у відповідні правовідносини.

Наприклад, при здійсненні права загального та спеціального природокористування особи мають дотримуватись екологічних вимог при використанні природних ресурсів, визначених статтею 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме:

а) раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій;

б) здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища;

в) здійснення заходів щодо відтворення відновлюваних природних ресурсів;

г) застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища і безпеку здоров'я населення;

д) збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що підлягають особливій охороні;

е) здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб;

є) здійснення заходів щодо збереження і невиснажливого використання біологічного різноманіття під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами.

При використанні природних ресурсів має забезпечуватися виконання й інших вимог, встановлених цим Законом та іншим законодавством України.

Права та обов'язки господарюючих суб'єктів як юридичних осіб визначається господарським правом та законодавством та конкретизуються екологічним законодавством.

Так, такі ж зобов'язання у сфері здійснення права природокористування, які наведені, мають підприємства, установи і організації. Водночас, відповідно до положень статті 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюються зобов'язання у сфері екологічної безпеки. Зокрема, при проектуванні, розміщенні, будівництві, введенні в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування, а також в процесі експлуатації цих об'єктів забезпечується екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей.

Підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів.

За вимогами ст. 66 цього ж Закону при проектуванні й експлуатації господарських та інших об'єктів, діяльність яких може шкідливо впливати на навколишнє природне середовище, розробляються і здійснюються заходи щодо запобігання аваріям, а також ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків.

У разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків.

Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ і організацій зобов'язані повідомляти про аварію і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, виконавчому комітету сільської, селищної, міської ради, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної

політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, відповідній обласній, Київській, Севастопольській міській державній адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим - органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та населенню.

Конституція України закріплює, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є *обов'язком держави* (ст. 16). Норми Конституції є нормами прямої дії, тому їх доцільно завжди застосовувати у справах реалізації і захисту екологічних прав.

Повноваження держави і її органів у сфері екології визначаються у всій системі законодавства, в тому числі у галузі природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Так, за положенням ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» місцеві ради *несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції*. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері реалізації і захисту екологічних прав так само конкретизовані в багатьох джерелах екологічного та іншого права і законодавства, а також посилюються процесами децентралізації.

Отож, врахування усіх особливостей суб'єктно-об'єктного складу та змісту правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян дозволяє ефективно сприяти їх здійсненню.

Підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері реалізації та захисту екологічних прав громадян.

Загально відомо, що для виникнення, зміни і припинення правовідносин між суб'єктами необхідні підстави – юридичні факти. *Юридичні факти* – це конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують правові наслідки. Юридичні факти виступають як опосередкована ланка між нормою права і правовідносинами.

Так, самі правові норми, які закріпили екологічні права та обов'язки громадян виступають передумовою виникнення у особи екологічної правосуб'єктності. Виникненню правовідносин передують *інші визначені законодавством передумови*, які пов'язують з набуттям суб'єкта таких правовідносин право- та дієздатності, або ж правосуб'єктності. Зокрема, таке право як право на екологічну безпеку як нематеріальне благо з'являється *по факту народження*, тому дитина, яка ще не набула статусу громадянина вже є носієм цього права. У деяких випадках такі права визнають у ще ненародженої дитини. Тому такі права мають бути захищені в установленому порядку.

Здебільшого повна правосуб'єктність у особи настає при досягненні визначеного законодавством віку, набуття статусу громадянина України, набуття відповідного фаху для заняття тим чи іншим видом господарювання, державної реєстрації особи як суб'єкта господарювання тощо. Такі вимоги законодавства виступають передумовами виникнення правовідносин.

Роль юридичних фактів у правовідносинах реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян виконують не лише окремі життєві обставини, а й *фактичні склади* – комплекс різнорідних, самостійних юридичних фактів, кожен з яких має особливе правове значення. Проте кінцевий ефект, тобто виникнення правовідносин, є результатом дії фактичного складу в цілому, всіх його елементів в єдності. Наявність фактичних складів обумовлено складністю регульованих правом екологічних правовідносин.

Наука екологічного права юридичними складами як підставами виникнення екологічних правовідносин називає визначені в законах процедури чи порядки (механізми) набуття спеціальних прав та обов'язків. В основі таких юридичних складів є факт звернення заінтересованої особи до відповідних органів з метою сприяння у набутті та реалізації відповідного права.

Відповідно змінюватись та припинятись такі правовідносини можуть за наявності умов та фактів, визначених у самих правових нормах: смерть особи; відпала потреба у реалізації відповідного права та інше.

3.3. Звернення громадян до відповідних органів державної влади з метою сприяння у реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків як основна форма їх здійснення

Право на звернення є конституційним. Зокрема, за статтею 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

За Преамбулою Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» цей Закон визначає практичні шляхи реалізувати права громадян вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Звернення громадян цим Законом тлумачиться як таке, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із *заявами, скаргами та пропозиціями*, що стосуються їх статутної діяльності, *заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення*.

В цьому Законі визначаються загальні вимоги щодо заяв, клопотань, скарг тощо, термінів їх розгляду, до відповідей на такі звернення, строки їх розгляду, заходів юридичної відповідальності за порушення таких вимог та інше.

Відповідно до цього Закону організуються *особисті прийоми громадян* посадовими особами держави та її органів. Новаціями є можливість *подання електронних петицій громадян* відповідно до вимог статті 23-1 цього Закону.

Положення цього Закону в частині звернень громадян доцільно розглядати як загальні, водночас конкретні екологічні права та обов'язки громадян реалізуються шляхом звернення за положеннями спеціальних законів і кодексів.

Так, право громадян на екологічну інформацію реалізується у порядку, визначеному Законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. (зі змінами), «Про доступ до публічної інформації» від 11 січня 2011 р. Зокрема, розділом IV Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачено механізм реалізації права на доступ до інформації *за інформаційним запитом*, де передбачені форми звернення, строки розгляду звернення, можливості обмеження надання відповідей на звернення та інше.

Механізми звернення громадян для реалізації права природокористування визначаються відповідно земельним, надровим, водним, лісовим та іншим природоресурсним законодавством. Як правило, такі права реалізуються шляхом звернення у формі заяви (клопотання) про надання у користування чи про передачу у власність частин природних ресурсів для відповідних цілей, визначених у таких заявах (клопотаннях), із зазначенням місця їх розташування, можливих обсягів (розмірів) та інше. Так само тут важливого значення набувають строки розгляду таких заяв, прийняття рішення та підготовка і реєстрація правовстановлюючих документів.

Відповідно інші екологічні права громадян реалізуються у порядках визначених відповідним законодавством – про громадські об'єднання, про освіту, про оцінку впливу на довкілля тощо.

Отже, загальними для реалізації права на звернення з питань реалізації екологічних прав та обов'язків є положення про:

- а) форму та спосіб звернення;
- б) строки розгляду таких звернень;
- в) результати розгляду звернень у формі прийняття рішень;
- г) підготовка та державна реєстрація правовстановлюючих документів, якщо це передбачено законом; інше.

Доцільно брати до уваги механізми реалізації таких самостійних екологічних прав як право на подання до суду позовів з питань заподіяння шкоди здоров'ю і майну від забрудненого довкілля та право на оскарження дій чи бездіяльності посадових і службових осіб, якими порушуються екологічні права. Такі права забезпечуються цивільно-процесуальним, кримінально-процесуальним, адміністративно-процесуальним законодавством, яке зумовлює залучення на бік громадян спеціальні державні органи – суди.

Отже, процедури звернення громадян до відповідних органів державної влади з метою сприяння у реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків доцільно визнати основною формою їх здійснення, у межах якої поведінка носіїв

таких прав та обов'язків сприяє до їх активних дій з метою набуття еколого-правового статусу, реалізації законодавчо визначених можливостей у галузі екології та задоволення при цьому економічних, екологічних, соціальних та інших потреб.

РОЗДІЛ 4. СИСТЕМНІСТЬ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

4.1. Поняття та система гарантій екологічних прав громадян

За загально прийнятим визначенням В.І. Андрейцева, *гарантії реалізації екологічних прав та обов'язків громадян – це система юридичних засобів забезпечення здійснення екологічних прав та обов'язків фізичними особами у галузі раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів та комплексів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки*²⁰.

Виходячи із такого визначення, дійсно, стаття 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *наводить таку систему засобів* та зазначає, що екологічні права громадян забезпечуються:

а) проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища;

б) обов'язком центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки;

в) участю громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища;

г) здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

д) компенсацією в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

е) невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

є) створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Окрім цього зазначається, що діяльність, що перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України.

²⁰ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.

4.2. Гарантує значення правових норм, які закріпили екологічні права громадян

Питання гарантій є основним у механізмі реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян. Дослідження, вивчення та застосування відповідних гарантій дозволить на практиці ефективно сприяти громадянам у реалізації своїх прав.

Гарантії (від французького – забезпечення) традиційно визначаються як способи, засоби, прийоми, які визначені законодавством та дозволяють належним чином забезпечувати встановлений правопорядок²¹.

Термін «гарантія» часто є вживаним у різних сферах суспільного життя, особливо в праві. За загальним підходом – це *законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави.*

Юридична література розглядає гарантії у значенні: а) норми-гарантії; б) гарантії як правовідносини, тобто норми права «в русі»; в) засоби, способи, прийоми тощо.

Зокрема, вважається, що якщо правова норма містить зміст «кожному гарантується...», то тим самим законодавець визначив те право, яке в цій нормі закріплене як об'єкт гарантування. Наприклад, такою є частина 2 ст. 50 Конституції України, якою гарантується право кожного на вільний доступ 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. Це означає, що держава вже створила юридичний механізм реалізації і захисту такого права, підтверджує його існування, гарантує його усією системою засобів забезпечення.

Деякі норми права так і називаються: «гарантії екологічних прав громадян». Це, зокрема, стаття 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», або ж відповідна глава Земельного кодексу України «Гарантії прав на землю» тощо.

Гарантує значення мають норми, які закріплюють засоби (способи, прийоми) забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків та які можуть бути застосованими до реалізації та захисту будь-яких прав. Такими засобами є положення Конституції України, зокрема про те, що всі права є невідчужуваними і непорушними (ст. 21), що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22).

Інколи правові норми, які закріпили одні права можуть виступати гарантіями інших прав, визначених у законодавстві²². Наприклад, норми про

²¹ Юридична енциклопедія [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Т. 1: А-Г. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998-2004. 669 с.

²² Синюкова Т.В. Юридические гарантии реализации прав и обязанностей граждан: Автореф. дисс. к.ю.н., Свердловск, 1986. 223 с.

реалізацію та захист права про екологічну інформацію виступають гарантіями права на екологічну безпеку. Адже, сама по собі інформація може й не мати відповідного значення, лише до того моменту, коли на її основі має бути прийнято рішення діяти тим чи іншим чином²³.

Тому *гарантіями реалізації правових норм* в літературі називають юридично значимими і організаційно-оформленими засобами та умови переведення регулюючих можливостей права у дійсність, у фактичну поведінку суб'єктів правовідносин²⁴.

За таких підходів *гарантіями реалізації та захисту екологічних прав громадян доцільно розглядати юридичні засоби, прийоми та умови, що закріплені в правових нормах та за яких носії таких суб'єктивних прав можуть їх використовувати, виконувати покладені на них у цих нормах обов'язки, дотримуватися встановлених у них законодавчих вимог та застосовувати їх за потреби у відповідності до своїх повноважень*.

4.3. Класифікація гарантій екологічних прав та обов'язків громадян

Поділ гарантій екологічних прав та обов'язків громадян на види з наукової точки зору сприяє розкриттю загального та особливого впливу на правовий механізм їх реалізації, допомагає здійснити найпростіший акт пізнання цього явища, виявити правову специфіку кожного з виду гарантій.

Основою класифікації гарантій екологічних прав та обов'язків громадян є аналіз чинного законодавства, досягнення наукового пізнання. При здійсненні такої класифікації використовують відповідні критерії, які дозволяють з'ясувати: співвідношення їх соціального змісту і юридичної форми у механізмі гарантування екологічних прав, нормативних і організаційних гарантій реалізації таких прав; поділ гарантій за галузевою належністю та формами реалізації; виявлення гарантій правового статусу суб'єктів екологічних правовідносин, інше.

З такої точки зору в юридичній літературі поділяють правові гарантії на загально-соціальні та спеціальні.

Так, *загально-соціальними гарантіями* екологічних права громадян доцільно називати економічні, політичні, ідеологічні, правові та інші гарантії, які створюють реальну обстановку для їх здійснення, як власне й при реалізації будь-якого конституційного права людини і громадянина. Загально-соціальні гарантії завжди визначають життєдіяльність юридичних гарантій, які «не можуть бути вищими за соціальні передумови..., право ніколи не може бути вище ніж економічний устрій і обумовлений ним культурний розвиток суспільства» (К. Маркс).

Економічні гарантії екологічних прав та обов'язків громадян завжди визначають ступінь реформування економіки, рівень життєвого забезпечення населення, вирішення питання права власності на природні ресурси, рівень

²³ Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 1997. 16 с.

²⁴ Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм: монография. Воронеж, 1984. 163 с.

затрат держави на підвищення якості і безпечності стану навколишнього природного середовища та інше. З урахуванням такого доцільно брати до уваги засади економіко-правового механізму в галузі екології, ступінь дії принципу міжсекторального партнерства, зокрема інститут публічно-приватного партнерства, екологічне інвестування, екологічне страхування, екологічне оподаткування та інше. Принагідно зазначити, що за останніми даними Кабінету Міністрів України на природоохоронні заходи за 2018 рік в Україні витрачено 162 млн дол., що склало 0,1 % від ВВП, натомість в Іспанії це склало 18 729 млн дол., що склало 1,3 % ВВП.

Політичні гарантії екологічних прав та обов'язків громадян логічно випливають з економічних гарантій, ними обумовлені. За теоретичними підходами існування виваженої державної екологічної політики відіграє найважливішу роль у саморегулюванні власної активної позитивної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин. Пропаганда державою відповідного типу прав і обов'язків громадян країни, спонукання їх долучатися до вирішення екологічних проблем є важливою справою. Аналіз політичних гарантій можна здійснювати шляхом аналізу дієвості політико-правових документів, які започатковують здійснення такої політики. Зокрема, це Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Національна економічна стратегія – 2030 AS-IS: (1) Секторальний піднапрямок «Довкілля», опублікована в Урядовому кур'єрі», зокрема сектор «Довкілля»²⁵.

Ідеологічні гарантії екологічних прав та обов'язків громадян пов'язані з відродженням та зростанням духовного і культурного рівня народу, підвищенням освіти, правової свідомості. Серед основних причин екологічних криз називають падіння екологічної культури, духовності, моралі, відсутність екологічних знань. Реалізувати такі засади мають відповідні програми екологічної освіти, правової освіти, науки, діяльність відповідних державних та громадських інституцій та інше²⁶.

Правові гарантії екологічних прав та обов'язків громадян мають максимально враховувати вище названі гарантії та, по суті, є основними у механізмі реалізації та захисту таких прав.

В юридичній літературі такі гарантії так само поділяють на загально-юридичні та спеціально-юридичні.

Так, *загально-юридичні гарантії екологічних прав та обов'язків громадян* складають усі гарантуючі засоби, визначені усією системою національного законодавства. Це, зокрема: держава, зміст і спрямованість діяльності якої визначають всі конституційні права людини і громадянина; визнання людини, її прав і свобод основною соціальною цінністю; поділ державної влади на рівноправні гілки; принцип верховенства права; визнання норм Конституції нормами прямої дії; діяльність Верховної Ради України у галузі екології, Президента України як гаранта прав і свобод, національної, в тому числі

²⁵ Урядовий кур'єр за 02 лютого 2021 р. № 21.

²⁶ Слєпченко А.А. Забезпечення права на екологічну освіту громадян в Україні: Монографія. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. 188 с.

екологічної безпеки, Кабінету Міністрів України у питаннях організації реалізації державної екологічної політики, органів місцевого самоврядування з цих питань; гарантування звернення до різних інституцій про захист порушених прав та інше.

Спеціально-юридичні гарантії екологічних прав та обов'язків громадян є основними у механізмі реалізації та захисту таких прав. Такі гарантії можуть класифікуватися за галузевою належністю самих правових норм, які закріплюють екологічні права: це норми конституційного права і законодавства, законодавства про охорону здоров'я, законодавства про інформацію, про освіту тощо.

Водночас, найбільш ефективними є гарантії, визначені екологічним правом та законодавством. В науці екологічного права такі гарантії класифікуються на такі види:

а) *організаційно-розпорядчі*, до яких відносять: проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; залучення громадян до участі у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; сприяння громадянам при здійсненні природоохоронних заходів, стимулювання різних форм діяльності громадян в галузі екології. Наприклад, відповідно до частини 1 ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» місцеві ради, органи державної влади зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх 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;

б) *контрольно-виконавчі* забезпечуються: здійсненням державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства; додержанням обов'язків центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, при будівництві та експлуатації об'єктів економіки; врахуванням пропозиції громадян щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів; створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;

в) *превентивно-обмежувальні* це: проведення оцінки впливу на довкілля, екологічної експертизи, екологічного аудиту; ліцензування екологічно небезпечної діяльності, видача спеціальних дозволів у галузі екології; обмеження, зупинення (тимчасово) та припинення діяльності, що здійснюється з порушенням екологічного законодавства;

г) *процесуально-правові* це: визначені законодавством порядки здійснення екологічних прав та звернення до органів державної виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування, судів за сприянням у реалізації прав, за захистом порушених прав; процедури проведення оцінки впливу на довкілля, екологічного контролю, екологічного аудиту, екологічного інформування; порядки передачі природних ресурсів у власність та природокористування; порядки видачі спеціальних дозволів та ліцензій тощо;

д) *охоронно-забезпечувальні (захисні)* це: притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної, майнової, еколого-правової) за порушення екологічних прав громадян; компенсація екологічної шкоди²⁷.

4.4. Зв'язок гарантій з елементами структури суб'єктивних екологічних прав

Ефективність гарантій екологічних прав та обов'язків громадян залежить від форм реалізації правових норм, які їх закріплюють.

У межах цього видання вже порушувались питання структури, змісту та форм здійснення екологічних прав. Так, реалізація екологічних прав та обов'язків громадян традиційно здійснюється шляхом:

а) використання визначених прав (активна поведінка носіїв права, хоча може бути і пасивна поведінка, наприклад, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, всі інші зобов'язані утриматись від порушення цього права);

б) виконання обов'язку (завжди активна поведінка);

в) дотримання законодавчо визначених вимог, заборон, обмежень (може бути як активна, так і пасивна поведінка – утримання від суспільно шкідливих дій);

г) додержання встановлених законодавством вимог, наприклад, при реалізації своїх прав не порушувати прав інших осіб тощо;

д) застосування правових норм при здійсненні прав та обов'язків (переважно активна поведінка спеціальних органів держави – судів, органів контролю і нагляду, проте може здійснюватися і громадянами, коли вони залучають до реалізації своїх прав та обов'язків посадових і службових осіб поданням заяв, скарг, пропозицій тощо).

Аналіз положень статті 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» дозволяє вважати, що такі форми реалізації можуть бути застосовані до конкретних гарантій, визначених цією статтею, як такі, у межах яких реалізуються повноваження державних та інших органів і організацій у питаннях забезпечення екологічних прав та обов'язків.

Так, проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища є одночасно як правом, так і обов'язком держави.

Наступна гарантія визначається як прямий обов'язок центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та

²⁷ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.; Черкашина М. Поняття та класифікація юридичних гарантій екологічних прав громадян. Підприємство, господарство і право. 2004. № 11. С. 82-84.

інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки.

Участь громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища як гарантія може розглядатись як одне з повноважень самих громадян у цій сфері, як форма реалізації конкретного суб'єктивного екологічного права.

Здійснення державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища як гарантія екологічних прав виступає як у формі обов'язку державних органів проводити такий контроль, так і формі здійснення права громадян на такий контроль.

Компенсація в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища є підтвердженням існуючого механізму захисту матеріальних та немайнових екологічних прав у судах.

Невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища є гарантією усіх гарантій у механізмі реалізації та захисту екологічних прав.

Відповідно створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації виступає передусім обов'язком держави та інших установ і організацій сприяти екологічним правам шляхом формування належної еколого-інформаційної системи, здатної забезпечувати будь-які права.

4.5. Проблеми конкретизації правових норм про екологічні права та обов'язки громадян, юридичних термінів у цій галузі та їх вплив на процес їх гарантування

Конкретизація правових норм достатньо різнобічно розглядається в спеціальній літературі, зважаючи, що така форма діяльності може здійснюватися як в процесі правотворчості, так і в процесі правозастосування.

Для розуміння суті конкретизації правових норм про екологічні права як гарантуючого засобу беремо до уваги, що за своєю юридичною природою вона є деталізацією, уточненням правил поведінки, закріпленої у загальній нормі. Така деталізація: є об'єктивно необхідною для забезпечення ефективного правового регулювання з метою усунення суперечностей, колізій, прогалин тощо; здійснюється спеціально уповноваженими органами держави; в її межах розширюється зміст правової норми, яка має ознаки загальності і абстрактності; є передумовою одноманітного застосування та реалізації юридичних норм, що є засобом забезпечення законності; конкретизації підлягають лише ті правовідносини, які не відображені в емпірично фіксованих ознаках вчинків та подій і не можуть бути безпосередньо втілені в поведінку таким чином, щоб її можна було перевірити на відповідність правовим вимогам.

Відповідно до наведених юридичних ознак конкретизація правових норм про екологічні права можлива шляхом розробки та прийняття спеціальних нормативно-правових актів, якими визначаються правові механізми реалізації та захисту окремих екологічних прав. Наприклад, при написанні дисертації «Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію» Красновою М.В. пропонувалась структура проекту Закону «Про екологічну інформацію». До прикладу брались існуючі закони в окремих європейських державах.

Певною мірою Законом України «Про екологічну експертизу», який розроблено відповідно до доктрини В.І. Андрейцева (втратив чинність) вирішувались питання реалізації та захисту права на здійснення громадської екологічної експертизи. Нині прийняті Закони України «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку» так само частково вирішують механізми реалізації окремих правових форм участі громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень.

Конкретизація правових норм про здійснення права загального та спеціального природокористування здійснено відповідно у земельному, водному, надровому та іншому природоресурсному законодавстві. Так само конкретизовані механізми реалізації права на участь у формуванні природоохоронних організацій, у проведенні референдумів, або на звернення громадян.

Вагому роль у правових механізмах гарантування екологічних прав та обов'язків мають підзаконні нормативно-правові акти, якими можуть визначатися порядки (процедури), положення, інструкції, методики тощо, та якими більш детально конкретизуються дії уповноважених і зобов'язаних у відповідних сферах осіб.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 затверджено Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля. Наказом Мінприроди України від 18.12.2003 р. № 168 затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля. Відповідно наказом від цього ж числа № 169 було затверджено Положення про порядок надання екологічної інформації, який втратив чинність після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Гарантуюче значення в механізмі реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків мають терміни, які вживаються у законодавстві. Зокрема, довгий час були відсутні тлумачення таких термінів як «екологічна інформація», «джерела екологічної інформації», «способи надання екологічної інформації». Після імплементації норм Орхуської конвенції в національне законодавство такі терміни визначаються екологічним законодавством (ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Деяке тлумачення важливих термінів здійснено й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так, наказом Мінприроди від 18.12.2003 р. № 168 визначається громадське обговорення у його двох правових формах – публічне слухання або відкрите засідання. Це основні процедури виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля

(навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція небезпечних об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів у цій сфері тощо).

Звичайно ж потребують конкретизації та тлумачення зміст й інших правових норм інституту екологічних прав та обов'язків громадян, про що доцільно проводити спеціальні наукові дослідження та вносити пропозиції про зміни в чинному законодавстві з метою посилення гарантування таких прав та обов'язків.

Особливості врахування питань конкретизації правових норм і тлумачення термінів у галузі реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян мають значною мірою впливати на ступінь кваліфікації юристів, дотичних до механізмів такої реалізації і захисту.

4.6. Принципи та функції гарантій реалізації екологічних прав громадян

Теорія права та юридична практика часто торкаються питань принципів та функцій гарантій правових норм чи реалізації суб'єктивних прав людини і громадянина.

Так, з природи конституційних положень випливають принципи гласності, законності, гарантованості прав, державної підтримки у питаннях здійснення прав, демократизму у питаннях вирішення спільних суспільних потреб та залучення громадськості до їх вирішення. Такі принципи діють й у механізмі гарантування реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян.

Гарантії екологічних прав можуть виконувати й ряд функцій, тобто можуть мати ряд напрямів впливу на поведінку осіб у механізмі гарантування. Так, це можуть бути такі напрями впливу як: забезпечення реалізації правового статусу особи у результаті чого створюються практичні можливості користуватися відповідним суб'єктивним правом; виконання обов'язків відповідальних осіб щодо забезпечення таких прав; стимулювання правової активності носіїв права; попередження правопорушень у цій галузі та забезпечення захисту порушених прав і їх поновлення.

Гарантії виконують й інші функції: організаційну, виховну, мотиваційну, інформаційну тощо. Розуміння суті принципів та функцій гарантій екологічних прав та обов'язків громадян дозволяє глибше визначати об'єктивність формування механізму реалізації та захисту кожного з таких прав.

РОЗДІЛ 5. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН

5.1. Нормативно-правові засади екологічних прав та обов'язків громадян

Ефективність реалізації і захисту екологічних прав та обов'язків громадян знаходиться в прямій залежності від якості та системності правових норм, які їх закріплюють, визначають їх зміст, форми та способи здійснення, закріплюють систему їх гарантій та механізми реалізації і захисту. Тому мова має йти про об'єктивність формування правового інституту екологічних прав та обов'язків громадян.

Теорія права традиційно розглядає інститут права як систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин. З таких міркувань правовий інститут екологічних прав та обов'язків громадян виступає системою правових норм, спрямованих на регулювання відносин у галузі реалізації та захисту таких прав. Самі екологічні права та обов'язки виступають тут об'єктами таких відносин. У межах цього видання вже розглядалися такі питання із зазначенням особливостей такого інституту з огляду на міжгалузевий (комплексний) характер правових норм, що його наповнюють, місця цього інституту в системі екологічного права та законодавства.

Для повної характеристики таких правових норм у межах цього правового інституту можна запропонувати таку їх класифікацію, яка сприятиме визначенню його структури. Зокрема, в основі інституту екологічних прав та обов'язків можуть знаходитись такі блоки правових норм:

а) правові норми, які закріпили екологічні права та обов'язки як суб'єктивні категорії, як систему юридичних можливостей громадян у відповідній сфері, які визначили їх зміст, правові форми здійснення тощо;

б) правові норми, які окреслили коло зобов'язаних осіб у сфері сприяння громадянам при реалізації та захисті їх екологічних прав та обов'язків - держава, її органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх посадові та службові особи, громадські екологічні об'єднання тощо;

в) правові норми, які окреслюють функціонально-правові засади реалізації повноважень державних, самоврядних та інших органів і організацій у галузі гарантування екологічних прав та обов'язків громадян;

г) правові норми, які закріплюють заходи стимулювання активної поведінки учасників відносин в галузі реалізації та захисту екологічних прав;

д) правові норми, які визначають процедури здійснення екологічних прав та функцій екологічного управління, що їм кореспондують;

е) правові норми, які визначають заходи юридичної відповідальності у галузі охорони і захисту екологічних прав громадян;

є) інше, до прикладу міжнародно-правові норми у галузі реалізації та захисту екологічних прав громадян.

На таких засадах можна здійснювати аналіз цих правових норм за юридичною силою їх закріплення.

Конституційні засади екологічних прав та обов'язків громадян

Основний Закон України має *гуманістичну спрямованість*, коли визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3)²⁸. Водночас уже порушувалось питання щодо перегляду соціальної спрямованості людства як розумної спільноти до перегляду ставлення до природи як до основної цінності, про що свідчить екоцентричний підхід до розуміння сучасних засад взаємодії суспільства до природи на засадах сталого розвитку. З таких міркувань доцільним вважається внесення змін та доповнень до положень Конституції України.

В цілому Конституція України вважається прогресивною, особливо в питаннях окреслення засад прав людини і громадянина. Та ж стаття 3 проголошує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. *Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави*. Це положення стосується й екологічних прав громадян.

Конституційні засади екологічних прав та обов'язків громадян базуються на принципах верховенства права, на положеннях, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а також що норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст. 8). Так само важливим є положення, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9).

Для реалізації усієї системи екологічних прав та обов'язків важливе значення мають положення статей 13, 14, які визначають титульного володільця природними ресурсами в Україні – Український народ, статус землі як національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, закріплюють юридичну можливість кожного громадянина на користування природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Так само, встановлюються вимоги, що власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, а держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (.

²⁸ Андрейцев В.І. Конституційно-правові засади права громадян на екологічну безпеку. Вісник Київського університету. Серія: Юридичні науки, Вип. 43. С. 5-12.

У контексті існування сучасних екологічних загроз Основний закон встановлює, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16).

Загальними положеннями, які мають братися до уваги при реалізації та захисті екологічних прав є положення, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22).

Для механізмів реалізації та захисту екологічних прав важливе значення мають конституційні положення про такі права як:

кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34);

громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36);

громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38);

громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39);

усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. *Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі* (ст. 41).

Основи екологічних прав складають положення про те, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному 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 (ст. 50); права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Інші конституційні положення закріплюють загальні засади права на доступ до правосуддя:

кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55);

кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56);

кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (ст. 57).

Для механізму реалізації екологічних прав мають значення положення, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції (ст. 64); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66).

Конституційними гарантіями екологічних прав громадян виступають конституційні положення:

- розділу III про вибори та референдум;
- ст. 85 про повноваження Верховної Ради України, зокрема, затверджувати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, здійснювати

парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією та законом (в тому числі за станом реалізації екологічного законодавства – вставка наша);

- ст. 92, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

- ст. 102, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

- ст. 109, що Президент України: забезпечує державну незалежність, національну (в тому числі екологічну) безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (в тому числі про стан навколишнього природного середовища в державі); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

- ст. 107, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної (в тому числі екологічної), безпеки і оборони при Президентові України, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

- ст. 116, що Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

- ст.ст. 118, 119 про те, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, які на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, інше;

- розділу VIII щодо здійснення в Україні правосуддя, в тому числі про діяльність прокуратури;

- розділу XI щодо здійснення місцевого самоврядування, зокрема, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Законодавчі засади екологічних прав та обов'язків громадян

На прикладі аналізу положень основного джерела екологічного права – Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) можна показати значимість змісту правових норм про екологічні права та обов'язки з точки зору відповідного формування цього важливого правового інституту.

Так, *гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей* визначається основним принципом у цій галузі (ст. 3). Відповідно до положень ст. 5 Закону, якою визначаються об'єкти правової охорони передбачено, що *державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей*.

Положеннями статей 6-8 закріплені важливі засоби забезпечення екологічних прав, такі як: обов'язковість розроблення, затвердження та реалізація цільових місцевих, регіональних, державних екологічних програм, якими передбачаються заходи з оздоровлення стану довкілля; впровадження освіти, виховання та науки в галузь охорони навколишнього природного середовища.

Якщо розділ 2 (статті 9-12) Закону закріпив систему екологічних прав та обов'язків громадян, а також систему їх гарантій, то всі інші його розділи і статті доцільно розглядати як певну конкретизацію гарантуючих засобів їх реалізації та захисту.

Так, розділом 3 визначено повноваження рад усіх рівнів у цій галузі. Зокрема, Верховна Рада України: визначає основні напрями державної екологічної політики у спосіб прийняття спеціальних законів (Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»); затверджує загальнодержавні екологічні програми (до прикладу, на теперішній час реалізується Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24.05.2012 р. № 4836-VI; затверджує укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (окрім уже схвалених Указів з означених питань практичний інтерес представляє електронна петиція жителів Маріуполя від 12 лютого 2019 року про оголошення території міста зоною надзвичайної екологічної ситуації через систематичні неконтрольовані викиди в атмосферу з боку металургійних підприємств компанії «Метінвест»²⁹;

²⁹ Оголошення м. Маріуполь зоною надзвичайної екологічної ситуації. URL: <https://petition.e-dem.ua/mariupol/Petition/View/1442>

вирішення інших питань. Такими можна вважати Парламентські слухання з питань екології. Зокрема, 14 січня 2020 року Постановою Верховної Ради України схвалено Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» які відбулися 27 листопада 2019 року та якими порушено низку важливих питань, передусім шляхом посилення механізмів охорони та захисту екологічних прав.

Місцеві ради, за Законом, несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції, зокрема: *забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян*; дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планів і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів; затверджують місцеві екологічні програми; *організують вивчення навколишнього природного середовища*; створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; *забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем*; інше (ст. 15).

Розділ 4 Закону визначає засади екологічного управління, яке полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності, які по суті виступають гарантіями екологічних прав. Метою екологічного управління визначено реалізацію законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Цим розділом визначено систему органів екологічного управління, їх повноваження. Важливим є положення, що громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Органи екологічного управління дотичні до механізмів реалізації екологічних прав. Зокрема, Кабінет Міністрів організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян (п. «ж» ст. 17 Закону); Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України встановлює порядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища (п. «к» ст. 20 Закону; координує і забезпечує здійснення оцінки впливу на довкілля та прийняття висновку з оцінки впливу на довкілля (п. «п» цієї ж статті), та інше.

Стаття 21 Закону закріплює широке коло повноважень громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища, які за спрямованістю належать до гарантування екологічних прав громадян.

Так само Законом визначено правові засади інших гарантуючих засобів:

екологічного моніторингу, обліку та екологічного інформування (розділ 5);
екологічного нормування (розділ 6);
екологічного контролю і нагляду, в тому числі громадського (розділ 8);
регулювання використання природних ресурсів, в тому числі на загальних та спеціальних засадах (розділ 9);
економіко-правовий механізм в галузі екології, що включає засади реалізації принципу «забруднювач та користувач платять повну ціну, екологічного стимулювання, страхування, аудиту, інше (розділ 10);
заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні різних видів господарювання (розділ 11);
правовий статус особливо охоронюваних територій та об'єктів, які здатні сприяти громадянам реалізовувати оздоровчі, рекреаційні, освітянські, наукові та інші потреби (розділ 12);
режим зон надзвичайних екологічних ситуацій, у межах яких діють заходи охорони та захисту прав потерпілих осіб (розділ 13);
вирішення спорів у зазначеній галузі, в тому числі за участю громадян (розділ 14);
відповідальність за порушення вимог екологічного законодавства, в тому числі за порушення екологічних прав громадян (розділ 15);
міжнародного співробітництва, у межах якого можливе удосконалення механізмів реалізації та захисту екологічних прав громадян (розділ 16).

Такі правові засади з практичної точки зору доцільно завжди брати до уваги при підготовці юридичних документів охоронно-захисного характеру щодо сприяння громадянам у реалізації та захисту їх екологічних прав. В обґрунтування власної професійної позиції звичайно доцільно брати до уваги й положення спеціальних законів, які конкретизують загальні положення, формують правовий механізм реалізації конкретних екологічних прав та входять до комплексного правового інституту екологічних прав та обов'язків громадян.

Підзаконні нормативно-правові засади екологічних прав та обов'язків громадян

Для чіткості і лаконічності правових норм про засади реалізації і захисту екологічних прав у випадках, передбачених законом приймаються підзаконні нормативно-правові акти, в яких окреслюються засади окремих засобів забезпечення екологічних прав та обов'язків громадян.

Такими документами можуть бути постанови Верховної Ради України, укази Президента України, в тому числі ті, якими затверджуються рішення Ради національної безпеки і оборони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення рад, накази міністерств і відомств з питань екології, здатних впливати на стан реалізації та захисту екологічних прав громадян.

Найбільш дієвими такими нормативно-правовими документами вважаються Порядки, Положення, Методики тощо, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України та впорядковують повноваження органів державної виконавчої влади, виконання ними конкретних функцій екологічного управління, здатних забезпечити екологічні права громадян.

Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 затверджено положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, яке в межах своїх повноважень, зокрема: забезпечує здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; інформує та надає роз'яснення щодо реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля, сприяє розвитку екологічної освіти та екологічному вихованню населення; вивчає стан справ у визначених сферах; здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Міндовкілля, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління та інше.

На виконання положень Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» Кабінетом Міністрів прийнято кілька нормативно-правових актів, які впорядковують в тому числі участь громадян із публічних слухань, відкритих засідань при прийнятті рішень у цій галузі. Так, постановою від 13 грудня 2017 р. № 1026 затверджено Порядок передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, а постановою від 13 грудня 2017 р. № 989 затверджено Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля.

Наказом Міндовкілля України від 3 вересня 2020 р. № 117 затверджено Розміри плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля, яка стягується із замовника оцінки.

Доцільно брати до уваги, що залучення громадян до стратегічної екологічної оцінки здійснюється відповідно до положень Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також до постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні». Окрім цього постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1272 затверджено Порядок здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

В частині забезпечення права громадян на екологічну інформацію важливими є положення постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 576, зі змінами від 11 лютого 2021 р. № 113, якою затверджено Порядок підготовки та оприлюднення Національної доповіді про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні, згідно з яким визначено періодичність збору інформації, органи, відповідальні за певні види такої інформації, порядок узагальнення та оприлюднення такої інформації.

Чинне законодавство містить і інші нормативно-правові акти, здатні врегулювати питання реалізації та захисту екологічних прав громадян, які доцільно брати до уваги при здійсненні конкретних прав.

5.2. Правове регулювання реалізації та захисту окремих екологічних прав та обов'язків громадян

Право громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище (право на екологічну безпеку)

Це основне право в системі екологічних прав. Реалізація інших прав системи може виступати засобом реалізації основного екологічного права. Це право тісно пов'язане з правом на життя і охорону здоров'я, є абсолютним правом, має переважно немайновий характер. Цьому праву кореспондується конституційний обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку в Україні (ст. 16 Конституції). На його охорону спрямовані принципи екологічного права.

Безпечність навколишнього природного середовища має відповідати таким *юридичним критеріям (показникам)*:

а) гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі (ГДК). Такі концентрації можуть потрапляти у довкілля через здійснення викидів, скидів забруднюючих речовин від стаціонарних і пересувних джерел, а також утворюватися при розміщенні в довкіллі відходів. Такі показники називають *нормативами екологічної безпеки*. Вони встановлюються органами охорони здоров'я та визначаються у санітарних нормах і правилах (СНіП);

б) гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин. Такі показники називаються *екологічними нормативами*, вони розраховуються самими підприємствами у залежності від техніко-технологічних можливостей виробництва та затверджуються органами з охорони навколишнього природного середовища і погоджуються органами охорони здоров'я. Доводяться кожному підприємству у спеціальних дозволах на здійснення таких викидів, скидів. При цьому у викидах і скидах не можуть перевищуватись ГДК;

в) гранично допустимі рівні фізичних (акустичного, електромагнітного, іонізуючого, радіаційного та ін.) та біологічних факторів небезпечного впливу на довкілля.

Екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів. Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України (ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

На безпечність довкілля впливає й раціональне використання природних ресурсів, додержання екологічних вимог у процесі природокористування, в тому числі додержання нормативів та лімітів використання природних ресурсів, з урахуванням наукового обґрунтування узгодженості економічних, екологічних та соціальних потреб суспільства і особи. Ліміт на природокористування є системою обмежень, встановлюються нормами природоресурсного права і законодавства як обсяги використання природних ресурсів.

Сприятливе навколишнє природне середовище означає його здатність задовольняти естетичні, рекреаційні, оздоровчі, культурні, наукові та інші потреби людини, наявність у ньому видового та популяційного різноманіття тварин і рослин. З цією метою створюються і особливо охороняються шляхом запровадження спеціальних режимів курортні, лікувально-оздоровчі території та зони, території природно-заповідного фонду.

Тому ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») встановлює, що у разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Право на екологічну безпеку забезпечується здійсненням державою та її органами, органами місцевого самоврядування екологічної політики, здійсненням природоохоронної діяльності спеціально уповноваженими державними органами, громадськими організаціями, природокористувачами шляхом: екологічного планування та прогнозування; розробки та затвердження екологічних нормативів; організації оцінки впливів на довкілля, екологічного контролю та моніторингу, екологічного аудиту, екологічного ліцензування; екологічного інформування; здійснення державного обліку та ведення кадастрів небезпечних об'єктів, речовин та матеріалів; декларуванням екологічної безпеки та паспортизацією об'єктів підвищеної небезпеки; страхуванням екологічних ризиків від небезпечної діяльності; сертифікацією харчових продуктів та продовольчої сировини тощо.

До механізму забезпечення цього права мають долучатися екологізовані норми Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відходи», «Про пестициди і агрохімікати», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», норми законодавства про транспорт, норми цивільного, господарського та іншого законодавства.

Право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом (право на екологічну інформацію)

Таке право базується на принципі гласності та відкритості у сфері довкілля, особливо при прийнятті екологічно важливих рішень. Так само його засади випливають із положень ст. 34 та частини 2 ст. 50 Конституції України, з положень Орхуської конвенції.

Правовий механізм реалізації цього права визначається конституційними Законами України: «Про інформацію», в ред. від 13 січня 2011 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.

За своїм змістом таке право включає сукупність юридичних можливостей щодо:

а) вільного отримання (у будь-який спосіб – з теле-, радіопередач, із друкованих засобів масової інформації, з довідників, спеціальних бюлетенів тощо. Отримати таку інформацію можна шляхом звернення до органів, які мають

таку інформацію з інформаційним запитом, який задовольняється у строки, визначені законом);

б) використання (одержана інформація дозволяє приймати власні рішення); поширення (одержана інформація може бути передана усно, письмово тощо не визначеному колу осіб, які мають до неї інтерес);

в) зберігання такої інформації (за законом будь-яка інформація може бути товаром).

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

- стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів - землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення;

- біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;

- джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;

- загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;

- екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;

- витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Право на екологічну інформацію *може бути обмежене*: а) в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 64 Конституції України), або якщо її оприлюднення може негативно впливати на: конфіденційність діяльності державних органів у випадках, коли така конфіденційність передбачена національним законодавством, міжнародні стосунки, національну оборону або державну безпеку (Закон України «Про державну таємницю»);

б) при відправленні правосуддя;

в) з метою захисту конфіденційності комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом, крім інформації про викиди, скиди небезпечних речовин, про розміщення відходів, про інші небезпечні впливи на довкілля;

г) для захисту права інтелектуальної власності;

д) для захисту інформації, що стосується особистого життя громадян;

е) для захисту інтереси третьої сторони, яка надала інформацію; навколишнє природне середовище, на яке поширюється така інформація, наприклад про місця розмноження рідкісних видів рослин і тварин (ст. 4 Орхуської Конвенції).

Таке право мають забезпечувати Міндовкілля України, інші державні органи, які збирають таку інформацію, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації (ст. 25-1 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Право на екологічну інформацію може бути абсолютним (у випадках безспірного надання відповідної інформації за запитом) та відносним (коли особа стає учасником еколого-інформаційних відносин, збирає її, поширює тощо).

Порушене право на екологічну інформацію має бути поновлено. Законом «Про інформацію» (ст. 49) передбачено відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якщо така заподіяна. Розмір відшкодування визначається судом. За порушення цього права передбачена адміністративна (ст. 91-4 КУпАП) та кримінальна (ст. 238 КК України) відповідальність.

Право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань

Це колективне право, спрямовано на залучення громадян до прийняття екологічно важливих рішень. В ідеалі проекти нормативно-правових актів з питань екології мають виноситися на загальнодержавний чи регіональний референдуми. Принагідно зазначити, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» в 1991 році був винесений на всенародне обговорення шляхом опублікування його в газеті Верховної Ради України «Голос України», де були зазначені телефони та інші контакти для внесення пропозицій. Нажаль, в Україні не практикується проведення референдумів, на відміну від інших країн (наприклад, в Італії можуть щорічно проводитись до сотні різних референдумів). Може бути активізовано відповідно до вимог Закону України від 20 березня 2018 р. «Про Стратегічну екологічну оцінку».

Право на участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів

Так само колективне, ініціативне право. Відповідно до Указу Президента України від 6 серпня 1998 р. «Про день довкілля», громадяни можуть брати участь в озелененні населених пунктів, очищенні території від сміття, проводити роботи з відновлення, відтворення природних ресурсів при виникненні аварій, катастроф. В літературі до форм такої участі відносять здійснення екологічного виховання та освіти, громадського контролю за станом додержання екологічного законодавства, участь в розробці екологічних планів підприємств, проведення міжнародних акцій тощо.

Право на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів

Це право, як видно, включає два види самостійних прав. Спільним для них є правові форми їх реалізації – право землекористування, право водокористування, право надрокористування та інше.

Право на здійснення загального використання природних ресурсів, згідно із ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», має такі юридичні ознаки, зокрема, здійснюється:

- а) виключно громадянами;
- б) для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо);
- в) безоплатно;
- г) без закріплення цих ресурсів за окремими особами;
- д) без надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України. Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть обмежити купання у водоймах, які не відповідають санітарним вимогам, або відвідування лісів у посуху з метою їх охорони від можливих пожеж тощо.

Право на здійснення спеціального використання природних ресурсів можуть реалізувати громадяни, які набули цього права у порядку, визначеному природоресурсним законодавством, а також підприємства, установи і організації: яким надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси; які отримують їх на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку; д) здійснюють таке право за плату; е) мета - для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, - на пільгових умовах.

Гарантії реалізації та захисту цих прав визначаються земельним, надровим, водним, лісовим та іншим природоресурсним законодавством.

Право на об'єднання в громадські природоохоронні формування

Таке право дозволяє активніше брати участь у прийнятті екологічно важливих рішень. Правовий механізм реалізації та захисту цього права визначається ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання». Діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до законодавства України на основі їх статутів.

Право на участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля

Це право є колективним, реалізується у таких правових формах як публічні слухання, відкриті засідання, надсилання письмових пропозицій, передача таких пропозицій по телефону, в інший спосіб.

Це право активізовано з прийняттям Закону України від 23 травня 2017 р. «Про оцінку впливу на довкілля», хоч до цього реалізувалось відповідно до положень Закону України «Про екологічну експертизу», який, нажаль, втратив чинність. Залучення громадян до таких обговорень враховується в Законах України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про хімічні джерела струму», «Про відходи», «Про пестициди і агрохімікати» та в багатьох інших.

Право на одержання екологічної освіти

Механізм реалізації цього права забезпечується положеннями Законів України «Про освіту», «Про дошкільне виховання», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту». Особливого значення набувають заходи із підготовки навчальними закладами вузьких спеціалістів: юристів-екологів, інженерів-екологів, технологів-екологів та інших, які можуть сприяти у підготовці та реалізації рішень з питань охорони довкілля на підставі особливих знань у галузі взаємодії суспільства і природи.

Право на подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище

Це активне право особи реалізується шляхом звернення до суду з відповідним позовом у разі заподіяння шкоди а) здоров'ю та б) майну іншими особами. Підставою виникнення цього права може бути склад екологічного правопорушення, тобто: протиправність дії чи бездіяльність; заподіяння шкоди такими діями (бездіяльністю) відповідним об'єктам; причинний зв'язок між протиправною діяльністю (бездіяльністю) та заподіяною шкодою; суб'єктивна ознака правопорушення – вина у формі умислу чи необережності. Для осіб, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, вина може й не встановлюватись, якщо такі особи не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисної дії потерпілої особи (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Право на оскарження в судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, визначеному законодавством

Таке право забезпечується Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян», цивільно-процесуальним, адміністративно-

процесуальним законодавством. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України (ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Для посилення значимості та ефективності правових засад реалізації та захисту екологічних прав *доцільно застосовувати положення актів міжнародного законодавства*, наприклад, положення Конвенції ООН про оцінку впливу у транскордонному контексті, Конвенції ООН про вільний доступ до інформації, участі громадськості при прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони довкілля та інших.

5.3. Проблеми кодифікації правових норм про екологічні права та обов'язки громадян

Розгляд характерних ознак сукупності правових норм, які можуть входити до правового інституту, що має місце в цьому випадку, з науково-методологічної точки зору породжує питання можливої їх систематизації, наприклад у формі кодифікації.

Свого часу з ініціативи Кабінету Міністрів України, за сприянням Уряду Канади Мінприроди України спільно з кафедрою екологічного права розробило проект Закону України «Про екологічну (техногенну) безпеку», структура якого викладена в навчальному посібнику Андрейцева В.І. Право екологічної безпеки, Київ, 2002, в інших роботах³⁰. Однак, цей проект не отримав підтримки у законодавчому органі.

При підготовці дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидатів та докторів наук традиційно вносяться пропозиції про внесення змін та доповнень до законодавства у формі проектів законів (Про екологічну освіту, Про екологічну інформацію, Про екологічну відповідальність тощо), які могли б підвищити ефективність реалізації та захисту екологічних прав громадян. Ця інформація викладалась в авторефератах таких робіт, які в порядку розсилки завжди направлялись до центральних органів держави, де такі пропозиції мали б враховуватись.

Однак, практики такої в нашій державі немає, законопроекти здебільшого розробляються за потреби виконати міжнародні зобов'язання (що мало місце із законодавством про інформацію, про оцінку впливу на довкілля, про стратегічну екологічну оцінку тощо), або, що гірше, за потреби лобістських інтересів.

³⁰ Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Випуск 42. С. 5-14.

РОЗДІЛ 6. ПРАВОВА ОРГАНІЗАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

6.1. Поняття та структура правової організації в системі механізму забезпечення екологічних прав громадян

Для розгляду питань правової організації в системі забезпечення екологічних прав громадян візьмемо до уваги значення терміну «організація»³¹ у праві та в інших науках. Так, термін «організація» найчастіше застосовується в менеджменті та вживається в двох значеннях. У першому з них під організацією розуміється підприємство, відомство, а в другому – функція організації людської діяльності. В принципі, друге значення поняття «організація» обов'язково розглядається в контексті першого, бо організація будь-якої людської діяльності залежить від структурної побудови підприємства, відомства.

Отже, організація як функція управління – це вид управлінської діяльності, який є похідним від структури підприємства і взаємовідносин повноважень керуючої системи. Організація, таким чином, залежить від таких факторів: поділу організації (підприємства тощо) на підрозділи у відповідності до місії і стратегії; установлення певних взаємозв'язків повноважень між вищими і нижчими рівнями, розподілу, аналізу і координація завдань.

Організація – це ще й коло робіт, спрямованих на визначення раціональних форм розподілу управлінської праці.

Функцію організації по суті розглядають у двох аспектах:

по-перше, як процес створення системи управління, тобто визначення об'єктів управління, формування суб'єктів управління, визначення зв'язків між ними;

по-друге, як процес удосконалення системи управління. Іншими словами, організація є системою, тобто сукупністю взаємопов'язаних, взаємодіючих елементів, які складають цілісне утворення, що має властивості, відмінні від властивостей складових елементів.

На сучасному етапі усі організації розглядаються як відкриті системи, тобто такі, внутрішні елементи яких взаємодіють не лише між собою, але із зовнішнім середовищем.

Правова організація розглядається всіма правовими науками для пояснення процесів формування відповідних управлінських систем, обсяги їх повноважень відповідно до мети і завдань, які ставить перед ними суспільство, держава, законодавство. Наприклад, в господарському праві зустрічаємо: Клепікова О.В. Правова організація транспортної системи України: монографія, 2019; в трудовому праві – Правова організація працевлаштування, як тема в підручнику «Трудове право України» за редакцією Н.М. Хуторян, 2004 та ін.

³¹ Організація. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4: Н-П. 720 с.

Питання правової організації реалізації та захисту екологічних прав громадян пов'язані з функціонуванням організаційно-правових гарантій їх забезпечення. Відповідно до конституційних засад такі гарантії включають такі змістовно-структурні елементи:

1) визначення в законодавчому порядку та створення на цій основі органів держави, їх структур, наділення їх законодавчими повноваженнями, здатними ефективно сприяти у здійсненні громадянами їх екологічних прав, визначення законодавчих засад умов для реалізації таких прав – *правотворча діяльність*;

2) реалізація такими органами повноважень, тобто виконання ними юридичних обов'язків по забезпеченню екологічних прав; постійне спостереження за рівнем їх реалізації; створення правових засобів їх процесуально-процедурного характеру реалізації, охорони і захисту; застосування засобів відповідальності за порушення екологічних прав громадян – *правореалізаційна діяльність*.

Отже, *під правовою організацією реалізації та захисту екологічних прав громадян доцільно розглядати сукупність правових форм та засобів, які опосередковують законодавчі засади створення та функціонування структури державних, самоврядних, громадських та інших інституцій в цій галузі, здатної забезпечити переведення положень правових норм про їх гарантії у реальне життя.*

6.2. Правотворча діяльність у сфері забезпечення екологічних прав громадян

Загально прийнято вважати, що правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, або, у передбачених законом випадках, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів чи всього народу щодо встановлення, зміни або скасування юридичних норм.

Часто в літературі застосовують синонімічний термін «формування права» та розглядають його як складний, багатоаспектний соціальний процес, обумовлений взаємодією об'єктивних умов і суб'єктивних чинників, що визначають і забезпечують утворення, зміну чи скасування нових норм права.

За радянські часи наукова думка засновувалась на характеристиці правотворчості, що була пов'язана виключно з діяльністю держави.

В сучасній літературі розглядають правотворчість як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів³².

Тому в цьому виданні спробуємо розглянути правотворчість як багатоаспектне явище, у межах якого реалізується компетенція Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, міністерств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, що спрямована на підготовку нормативно-правових актів з питань правових засад організації здійснення екологічних прав громадян.

³² Скаун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. пер. з рос. Х.: Консум, 2001. С. 293.

Наприклад, Верховна Рада України за часи незалежності прийняла чимало законів, які конкретизують юридичні можливості особи при реалізації своїх прав, у тому числі екологічних. Як правило, це або конституційні закони: «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., зі змінами, або спеціальні закони: «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» від 23 грудня 1997 р., «Про захист людини від впливу іонізуючого опромінення» від 14 січня 1998 р., «Про відходи» від 5 березня 1008 р. та інші.

Оцінюючи законотворчість Верховної Ради України в сфері екологічного права В.І. Андрейцев вказує на ряд недоліків. Зокрема, йдеться про *колізії, тобто об'єктивно та суб'єктивно зумовлені правові норми, принципи, пріоритети, вимоги тощо, які містяться в різних нормативно-правових актах, і які хоч і встановлюють певні новації, водночас не узгоджуються зі змістом традиційного правового розуміння, або з різних позицій регулюють різноманітні екологічні правовідносини, і тим самим створюють неоднозначність у їх застосуванні, у процесі прийняття суперечливих рішень щодо захисту екологічних прав громадян, законних інтересів інших суб'єктів екологічних правовідносин*³³.

Колізії можуть бути позитивними або негативними, навмисними (створені свідомо) або випадковими, закономірними або спонтанними, об'єктивними або суб'єктивними.

Наприклад, позитивними, об'єктивними колізіями можна назвати розвиток екологічного законодавства, яке, керуючись міжнародно-правовими вимогами випереджає розвиток інших галузей законодавства. Зокрема, прийняття в 1991 році Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» ознаменувало нову віху в гуманізації і демократизації всієї системи національного законодавства, яке, на засадах принципу екологізації, має враховувати екологічні вимоги.

Негативні, або ж суб'єктивні, продиктовані лобістськими інтересами колізії створюють:

- ігнорування правопорядку та законності;
- деформують еколого-правову культуру;
- породжують правовий нігілізм, елементарну неповагу до чинного екологічного законодавства в цілому та до системи державно-правового забезпечення екологічних прав громадян зокрема.

Як відомо, положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вихолощені вилученням із нього вимог про обов'язковість екологічних стандартів, віднесенням екологічних вимог до санітарно-епідеміологічних, виключенням плати за погіршення якості навколишнього природного середовища, запровадження екологічного податку замість зборів за забруднення довкілля та інше.

Причини таких колізій, на думку вченого, це низький рівень еколого-правової культури самих розробників окремих законів, їх необізнаність з існуючою системою екологічного законодавства, прояв їх амбіцій, прагнення до

³³ Андрейцев В.І. Політика. Інновації. Приватизація. Екологічна безпека. Право. К., 1996.

монополізму їх начеб то знань, ігнорування практики застосування еколого-правових норм, недосконалість законотворчого процесу, відомчий суб'єктивізм, неврахування громадської думки, політичні замовлення та багато іншого.

Якість нормотворчої роботи у Верховній Раді доцільно оцінювати за наслідками Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо розробки, експертизи законопроектів у сфері екології та їх проходження для затвердження.

Правотворчість в сфері екології характерна й для інших державних органів. Так, Кабінет Міністрів України у межах повноважень забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, інше.

Зокрема, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 28 березня 2012 р. № 156-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» Мінприроди підготовлено законопроекти про стратегічну екологічну оцінку, про оцінку впливу на довкілля, які пройшли відповідне затвердження. Водночас, запланований проект про охорону озонового шару так і не розроблено.

Іншою постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Цією ж постановою Уряду затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації

Принагідно зазначити, що відповідальним за якість таких проектів у Апараті Уряду є Департамент з безпеки життєдіяльності, охорони навколишнього природного середовища та агропромислового комплексу.

Відповідні повноваження у питаннях правотворчості має профільне міністерство. Зокрема, Міндовкілля відповідно до покладених на нього законодавством завдань:

- 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України і вносить їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

- 2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції, здійснює контроль за виконанням прийнятих актів;

3) здійснює нормативно-правове регулювання питань, що належать до компетенції Міндовкілля;

4) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки, зауваження і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

5) готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентіві України;

На виконання пункту 6 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996, Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 28.12. 2020 р. № 389 затверджено Орієнтовний план проведення Міністерством консультацій з громадськістю на 2021 рік. Зокрема, на початок 2021 року передбачено консультації по проекту Закону України «Про хімічну безпеку».

Відповідні повноваження щодо правотворчості з питань реалізації екологічних прав мають обласні та інші ради, які приймають рішення з питань екології. Наприклад, з метою забезпечення екологічної безпеки громадян, захисту лісу від пожеж у пожежонебезпечний період ради можуть приймати рішення про обмеження щодо відвідування лісу громадянами. Або, у період санітарно-епідеміологічного забруднення водойм ради приймають рішення про обмеження права загального водокористування на водоймах місцевого значення.

Наказами по підприємствах, установах, організаціях затверджуються екологічні програми чи плани, якими визначаються природоохоронні заходи для покращення стану довкілля на їх територіях, залучення до їх здійснення працівників тощо.

6.3. Правореалізаційна діяльність та її вплив на сприяння здійснення екологічних прав громадян

Правореалізація – це динамічна діяльність по переведенню абстрактних положень правових норм про права, обов'язки, вимоги, правила, заборони, обмеження тощо в реальність, у повсякденне життя³⁴.

В теорії права розглядають:

а) *безпосередню реалізацію*, коли суб'єкти права самостійно, без зовнішнього втручання чи допомоги втілюють правила, передбачені нормами права, у своїй поведінці, здійснюють суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки. Таким чином реалізується переважна більшість норм права;

³⁴ Теорія держави і права: посіб. для підготовки до держ. іспитів / за заг. ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2012. 192 с.

б) *правозастосовну реалізацію*, яка має місце тоді, коли суб'єктивні права та юридичні обов'язки не можуть бути реалізовані без додаткового втручання, допомоги з боку інших суб'єктів. У цьому випадку реалізація норм права проходить особливу стадію - застосування права.

Більшість екологічних прав реалізується за сприянням органів держави, шляхом реалізації нею тих правових гарантій, які визначені в законі як засоби їх забезпечення, що, фактично відбувається у її правореалізаційній діяльності.

Такою виступає правореалізаційна діяльність державних, самоврядних, громадських та інших установ, посадових та службових осіб, спрямованих на забезпечення екологічних прав громадян. Розглянемо особливості такої діяльності за її суб'єктним складом.

Діяльність державних органів загальної компетенції у сфері забезпечення екологічних прав

Верховна Рада України у межах своїх повноважень вправі здійснювати парламентський контроль за додержанням вимог екологічного законодавства, зокрема шляхом проведення громадських екологічних слухань. Так, учасники парламентських слухань на тему: "Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років", які відбулися 27 листопада 2019 року, відзначили високий експертний рівень дискусії, актуальність теми обговорення та гостроту питання захисту довкілля для українського суспільства. На засадах цих парламентських слухань були схвалені постановою Верховної Ради України від 14 січня 2020 року № 457-IX Рекомендації, в яких визнано, що перед Верховною Радою України, перед Урядом і органами місцевого самоврядування на сьогодні стоїть дуже важливе завдання: розробити ефективну систему захисту довкілля, а разом з тим і захисту людини як його частини.

Рекомендаціями Кабінету Міністрів України доручено: прискорити спільно з центральними органами виконавчої влади розроблення і внесення на розгляд Верховної Ради України ряду законопроектів, в тому числі щодо *дотримання екологічних прав людини*, зокрема, про удосконалення державної системи біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів; про удосконалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у частині забезпечення потреб охорони довкілля та сталого використання природних ресурсів; про хімічну безпеку; про збільшення розмірів штрафних санкцій за правопорушення і злочини у сфері охорони природи та використання природних ресурсів; про посилення відповідальності підприємств за проведення заходів з екологічної модернізації; про Національний екологічний фонд України, що створюється за кошти екологічного податку з їх подальшим використанням виключно на природоохоронні цілі та інше.

Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України спільно з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується даним Міністром доручено, зокрема:

вжити заходів щодо впровадження в експлуатацію спеціалізованого порталу цифрових природоохоронних і природно-ресурсних послуг і державних

екологічних реєстрів загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», у тому числі щодо реєстрів викидів і перенесення забруднювачів, щодо підготовки та видання «Червоної книги України» і «Зеленої книги України»;

вжити заходів щодо удосконалення законодавства з практичного застосування стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля;

посилити організацію забезпечення екологічної освіти та підвищення кваліфікації посадових осіб, які здійснюють функції державного управління у сфері охорони довкілля.

Відповідно місцевим органам виконавчої влади доручено: розробити регіональні та місцеві програми з будівництва та реконструкції об'єктів природоохоронної інфраструктури на основі їх інвентаризації, оцінки стану та ефективності функціонування; вжити заходів щодо співпраці з органами державного екологічного контролю, налагодження екологічного моніторингу, забезпечення притягнення до відповідальності порушників природоохоронного законодавства та його вимог до природокористування; спільно з органами місцевого самоврядування забезпечити розроблення та реалізацію місцевих програм охорони навколишнього природного середовища.

Указом Президента України від 6 серпня 1998 року, на підтримку ініціативи Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і громадських природоохоронних організацій, з метою розвитку діяльності, започаткованої Всеукраїнською акцією «Дерево – Життя» та іншими громадськими ініціативами, встановлено День довкілля, який проводиться щороку в третю суботу квітня. Міністерству, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям разом з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями із залученням громадськості, широких верств населення забезпечити проведення в цей день комплексу заходів, спрямованих на поліпшення стану довкілля, озеленення, благоустрій населених пунктів та прилеглих до них територій, очищення водних джерел, збереження природно-заповідних та інших особливо цінних об'єктів, поширення екологічних знань, активізацію державного та громадського контролю за додержанням природоохоронного законодавства тощо.

Як вже попередньо зазначалося, іншим Указом Президента України, від 24 березня 2021 року № 119/2021, схвалена Національна стратегія у сфері прав людини, серед якої *забезпечення екологічних прав* визнано однією із стратегічних цілей, що пов'язано із формуванням безпечного навколишнього природного середовища для життя та здоров'я людини в Україні.

Так само вже зазначалося, прийнята постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою, зокрема, передбачено, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо *проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних*

прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища тощо.

Місцеві державні адміністрації сприяють в розробці та реалізації регіональних та місцевих екологічних програм. Наприклад, на сайті Київської міської державної адміністрації розміщена Комплексна міська цільова програма екологічного благополуччя міста Києва на 2019-2021 роки. Програма 1 – це Київська міська цільова програма охорони довкілля на 2019–2021 роки, Програма 2 – це Київська міська цільова програма організації благоустрою зеленої зони та земель водного фонду на 2019–2021 роки.

По Програмі 1 цікавим є розділ 6 «Наука, інформація і освіта, підготовка кадрів, екологічна експертиза, організація праці, забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування, впровадження економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища». За цим розділом передбачено формування доступної системи екологічного інформування різних верств населення, а також проведення науково-технічних конференцій і семінарів, організація виставок та інших заходів щодо пропаганди охорони навколишнього природного середовища, видання поліграфічної продукції з екологічної тематики. Відповідальним за такі заходи є Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради.

Спеціальне державне управління в системі гарантування екологічних прав громадян

Центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень мають безпосередньо забезпечувати реалізацію умов та підстав виникнення окремих екологічних прав громадян шляхом виконання конкретних функцій управління.

Так, Міндовкілля України згідно з Положенням про нього, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614:

забезпечує здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

інформує та надає роз'яснення щодо реалізації державної політики з питань, що належать до його компетенції, сприяє розвитку екологічної освіти та екологічному вихованню населення;

координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції;

здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Міндовкілля, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

забезпечує проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля;

організовує, координує та контролює здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі оцінки транскордонного впливу на довкілля;

здійснює співпрацю з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля;

реалізує в межах повноважень, передбачених законом, державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо здійснення заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища;

забезпечує інформування громадськості про формування та реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля; затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища;

встановлює порядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища і порядок організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань з охорони навколишнього природного середовища та багато іншого.

На реалізацію зазначених повноважень спрямована діяльність підрозділів Структури міністерства. Зокрема, Департамент екологічної оцінки та контролю сприяє у проведенні громадських обговорень планованої діяльності при оцінці впливу на довкілля, участі громадян у здійсненні громадського контролю.

У Департаменті стратегічного планування та міжнародної співпраці, окрім заходів із стратегічної екологічної оцінки, здійснюються заходи з науки, інновацій та екологічної освіти.

Управління документообігу та звернень громадян забезпечує доступ до публічної інформації. Окрім цього, у складі міністерства є Відділ публічних комунікацій.

За таким принципом можна аналізувати діяльність інших центральних органів виконавчої влади у галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, що спрямовується на сприяння у реалізації екологічних прав громадян, а саме: Державної геологічної служби, Державних агентств з водного господарства, лісових та рибних ресурсів, Державної екологічної інспекції, та інших.

Самоврядне екологічне управління та його роль у механізмі забезпечення екологічних прав громадян

Повноваження рад усіх рівнів спрямовано на забезпечення обов'язку за стан навколишнього природного середовища в регіоні, а також на організацію здійснення екологічних прав громадян. Як правило, широкомасштабні природоохоронні заходи в регіоні передбачаються у відповідних програмах, стратегіях тощо

На прикладі діяльності Дніпропетровської обласної ради покажемо, як в регіонах вирішують екологічні проблеми, що порушують екологічні права населення. Так, Рішенням обласної ради від 21 жовтня 2015 року № 680-34/VI затверджена Дніпропетровська обласна комплексна програма (стратегія) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016-2025 роки. В 2016 році затверджено Дніпропетровську обласну стратегію поводження з твердими побутовими відходами (у рамках реалізації Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016-2025 роки) згідно з додатком.

Іншим рішенням Дніпропетровської обласної ради, від 25 березня 2016 року № 29-3/VII затверджено «Регіональну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, забезпечення пожежної безпеки Дніпропетровської області на 2016-2020 роки» (зі змінами).

Розпорядженням голови Дніпропетровської обласної ради від 31 грудня 2016 року № 321-р затверджено Порядок доступу до публічної інформації в Дніпропетровській обласній раді.

На сайті ради міститься повна інформація про форми і способи звернення громадян до ради з різних питань.

Очевидно, що зусиллями обласної, районних рад громадяни залучаються до природоохоронних заходів, до оцінки впливу на довкілля планованої в області діяльності, до громадського екологічного контролю тощо.

Громадське екологічне управління як засіб реалізації екологічних прав громадян

Для прикладу розглянемо діяльність Всеукраїнської екологічної ліги (далі – ВЕЛ) – громадської організації, яка була заснована 12 грудня 1997 року. Зокрема, на сайті організації викладено статутні положення. Так, метою діяльності ВЕЛ є:

поліпшення екологічної ситуації в Україні, формування нового природоохоронного світогляду, забезпечення екологічних прав громадян;

формування в Україні засад збалансованого (сталого) розвитку;

побудова громадянського суспільства в Україні, що ґрунтується на загальнолюдських цінностях та принципах екологічної етики; захист законних екологічних, соціальних, економічних та спільних інтересів членів ВЕЛ.

Головними завданнями ВЕЛ є:

розширення участі громадськості у формуванні та реалізації національної екологічної політики, внесення пропозицій до органів влади і управління з питань удосконалення природоохоронного законодавства;

вплив на формування державного та місцевих планів, бюджетів, програм розвитку, які мають вирішальне значення для стабілізації, поліпшення екологічної ситуації, забезпечують захист і відтворення довкілля, біологічного різноманіття та здоров'я громадян України;

сприяння інтеграції екологічної складової в усі сектори суспільного життя та економіки;

організація громадського контролю за виконанням природоохоронного законодавства; організація й проведення заходів, спрямованих на припинення діяльності, яка загрожує екологічній безпеці, біологічному різноманіттю, здоров'ю громадян України;

сприяння формуванню екологічної свідомості шляхом пропаганди знань про стан довкілля, підвищенню рівня екологічної освіти та культури громадян, підтримці освіти в інтересах збалансованого (сталого) розвитку;

сприяння розробленню, впровадженню вітчизняних екологічно збалансованих, енерго- та ресурсозберігаючих технологій в усіх галузях господарської діяльності.

На сайті організації можна ознайомитись з конкретними видами діяльності, особливо з природоохоронними заходами, ініційованими і здійснюваними членами організації із залученням до їх виконання громадян України.

6.4. Організація участі громадян у прийнятті екологічно важливих рішень

Еколого-правова література повсякчас торкається питань організації реалізації еколого-правових положень³⁵.

Демократичні тенденції удосконалення чинного законодавства України дозволяють вважати, що в ньому закладені основи правової організації права громадян у прийнятті екологічно виважених рішень, правовою формою яких в даному випадку є участь в:

- обговоренні нормативно-правових актів з питань екології;
- оцінці впливу на довкілля та стратегічній екологічній оцінці;
- у проведенні державних та місцевих референдумів тощо.

Засади організації участі громадян у обговоренні нормативно-правових актів у сфері екології визначені постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», з урахуванням положення Постанови Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р., якою затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України та сучасні завдання Уряду на найближчу перспективу.

За постановою Кабінету Міністрів України громадяни залучаються у *формі консультацій з громадськістю*, які організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акту, або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Як вже зазначалося, органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (далі – орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю.

³⁵ Позняк Е.В. Організація громадської екологічної експертизи як функція управління в галузі екології (соціально-правовий аспект). Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Вип. 44. С. 31-35.

Орієнтовний план складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях (далі – громадська рада).

Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства (далі - інститути громадянського суспільства), *можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади.*

У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково.

Ініціювати проведення консультацій з громадськістю, не включених до орієнтовного плану, можуть також громадські ради.

Орган виконавчої влади протягом трьох робочих днів з початку проведення консультацій з громадськістю подає громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку органи місцевого самоврядування.

Органи виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю взаємодіють із засобами масової інформації, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;

стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;

передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм

економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

визначають порядок надання адміністративних послуг;

стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Проекти регуляторних актів виносяться на громадське обговорення з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади у такому порядку:

визначає питання, яке буде винесене на обговорення; приймає рішення про проведення обговорення;

розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);

вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів (далі – заінтересовані сторони);

оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб;

збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;

формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання;

забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;

проводить аналіз результатів обговорення;

оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб.

Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу.

В інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення зазначаються:

найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;

питання або назва проекту акту, винесеного на обговорення;

варіанти вирішення питання; адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади тексту проекту акту;

соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;

можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

відомості про місце і час проведення публічних заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників;

порядок участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

поштова та електронна адреси, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;

адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення;

прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;

строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю враховуються строки та порядок оприлюднення проектів нормативно-правових і регуляторних актів, визначені Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Для проведення електронних консультацій з громадськістю з питань, визначених у пункті 12 цього Порядку, використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про

проведення електронних консультацій, текст проекту акту, винесеного на обговорення.

В інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю зазначаються:

найменування органу виконавчої влади, який проводить електронні консультації з громадськістю;

назва проекту акту або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя, винесеної на обговорення;

соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія рішення, яке планується прийняти за результатами електронних консультацій з громадськістю;

можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

електронна адреса, строк і форма подання пропозицій та зауважень;

номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на обговорення;

прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;

строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Консультації з громадськістю розпочинаються з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про їх проведення.

Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову і електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення.

Під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження.

Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи під час подання пропозицій і зауважень у письмовій формі зазначають своє найменування та місцезнаходження.

Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення; зміст питання або назва проекту акту, що виносилися на обговорення;
інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції;
інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Вивчення громадської думки організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку: *визначає:*

потребу у вивченні громадської думки з окремого питання; питання, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення;

строк, форми і методи вивчення громадської думки;

на конкурсній основі дослідницькі організації, фахівців, експертів, громадські організації, які проводитимуть вивчення громадської думки;

ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються;

отримує підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки;

узагальнює громадську думку щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки;

забезпечує врахування громадської думки під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки;

оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб результати вивчення громадської думки.

У звіті про результати вивчення громадської думки зазначається:

найменування органу виконавчої влади, який організував вивчення громадської думки (вивчав громадську думку);

найменування адміністративно-територіальної одиниці у разі вивчення громадської думки на окремій території;

соціальні групи населення та заінтересовані сторони, вивчення думки яких проводилося;

тема та питання, з яких проводилося вивчення громадської думки; методи, що застосовувалися для вивчення громадської думки;

ступінь допустимого відхилення від обраної моделі дослідження; інформація про осіб, що проводили вивчення громадської думки;

узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення;

обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади *може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства* про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін.

Правові засади організації участі громадян в оцінці впливу на довкілля визначено як самим Законом, так і постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля».

Правові засади організації участі громадян у стратегічній екологічній оцінці визначаються як однойменним Законом, так і постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні».

Правові засади організації участі громадян у проведенні референдумів з екологічних питань визначаються Законом України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

РОЗДІЛ 7. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

7.1. Роль процесуальних норм при реалізації екологічних прав громадян

Для реалізації і ефективного використання екологічних прав громадян належним чином закріплюються процесуально-правові (процедурні) засоби їх реалізації. Це підтверджує намір держави того, щоб громадяни не лише знали про те, що їх права закріплені, а і те, що такі права гарантуються шляхом встановлення чіткої і дієвої процедури їх здійснення³⁶.

Термін «*процес*» (лат. *Processus* – рух) – це послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком, сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату, послідовна зміна станів об'єкту в часі³⁷.

Термін «*процедура*» (від лат. *procedo* – просуваюсь, проходжу) наближений по значенню до процесу та може означати:

- офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь;
- офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм, традицією порядок проведення якихось громадських заходів, послідовність дій при здійсненні якихось справ, розв'язанні проблем³⁸.

Інколи для позначення таких категорій застосовують термін «*порядок*», що у загальному значенні означає гармонійний, очікуваний, передбачуваний стан або розташування чого-небудь; розташування елементів у послідовності³⁹.

Тому в юридичній літературі питання створення цілої системи організаційно-правових гарантій зводиться до розгляду процесуально-правової форми та гарантій додержання процедури одержання обов'язкового або можливого юридичного результату. Особливо це характерне для утвердження доктрини еколого-процесуального права України⁴⁰, або ж при дослідженні питань здійснення громадянами своїх екологічних прав⁴¹.

У загальному контексті процесуальна урегульованість екологічних правовідносин має відношення до форм реалізації матеріальних норм, що

³⁶ Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса. Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1977. Вып. 4. С. 3-12.

³⁷ Процес у праві. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П-С. 736 с.

³⁸ Процедура. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П-С. 736 с.

³⁹ Порядок. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. 5-те вид. К., Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

⁴⁰ Гетьман А.П. Еколого-процесуальна правова теорія: проблеми становлення і розвитку: дис. докт. юрид. наук. Х., 1995. 332 с.

⁴¹ Анісімова Г.В. Здійснення громадянами екологічних прав: дис. канд. юрид. наук. Х., 1996.

регулюють ці відносини. По суті, процесуальної форми потребують усі етапи формування еколого-правових норм:

1) правотворчість, яка включає в себе процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів (доцільно говорити про упровадження Закону України «Про прийняття законів»);

2) правова реалізація, що включає в себе як процедури реалізації функцій управління, що є гарантіями прав та обов'язків суб'єктів екологічних правовідносин, так і процедури здійснення суб'єктивних екологічних прав та обов'язків;

3) правозастосовна діяльність, яка включає в себе процедури реагування на порушення вимог екологічного законодавства шляхом застосування заходів запобіжного характеру або застосування санкцій примусу.

Еколого-процесуальні норми узагальнено окреслені в законах та в кодексах екологічного законодавства та, як правило, носять відсильний характер, коли в них зазначається, що порядки реалізації тих чи інших дій визначаються на рівні інших законів чи підзаконних нормативно правових актів.

Наприклад, за ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що громадяни України мають право користуватися природними ресурсами України *відповідно до цього та інших законів*. Або відповідно до ст. 6 цього Закону *порядок розробки державних цільових екологічних програм визначається Кабінетом Міністрів України*.

Відповідно до положень ст. 10 цього ж Закону діяльність, що перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, *підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України*. Так само, за ст. 11 цього Закону порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється *в судовому порядку відповідно до законодавства України*.

В.І. Андрейцев, розкриваючи систему гарантій екологічних прав громадян, виділяє цілу *групу процесуально-правових гарантій та відносить до них:*

визначені законодавством порядки здійснення екологічних прав та звернення до органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів за сприянням у реалізації прав, за захистом порушених прав;

визначені законодавством процедури проведення функцій екологічного управління, які здатні забезпечити екологічні права (оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, екологічного контролю та моніторингу, екологічного аудиту, екологічного інформування тощо);

визначені законодавством порядки передачі природних ресурсів у власність та природокористування;

визначені порядки видачі спеціальних дозволів та ліцензій на право здійснення природокористування чи екологічно небезпечних видів діяльності тощо⁴².

⁴² Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.

Для ефективності здійснення екологічних прав та обов'язків громадян важливе значення мають такі структурні елементи процедур як:

а) визначена законодавством чітка послідовність дій заінтересованих та зобов'язаних осіб;

б) визначені законодавством строки для здійснення таких дій;

в) визначені законодавством наслідки здійснення таких дій суб'єктів еколого-процесуальних відносин;

г) визначені законодавством підстави припинення таких відносин, наприклад, прийняття відповідних рішень за наслідками здійснення таких дій.

Отже, екологічні процесуально-правові норми не чітко визначені в законодавстві, проте вони формують по суті комплексний (міжгалузевий) правовий інститут екологічного права та законодавства, який спрямований на регулювання специфічних екологічних правовідносин, у межах яких реалізуються, з одного боку, конституційні та законодавчі зобов'язання держави, її органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій по здійсненню засобів забезпечення екологічних прав та обов'язків громадян, з іншого, – фактично здійснюються екологічні права громадян.

Принагідно зазначити, Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини», в § 15. *Забезпечення екологічних прав*, передбачено процедурно-процесуальні завдання, спрямовані на досягнення цілей:

впровадити основні принципи охорони навколишнього природного середовища, міжнародні норми та стандарти у сфері екологічної безпеки на усіх напрямках державної політики та у сферах діяльності людини;

забезпечити вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища та вільне отримання, використання, поширення і зберігання такої інформації;

підвищити рівень поінформованості населення про екологічні права, механізми їх реалізації та захисту;

удосконалити правові процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, зокрема в частині забезпечення інформування громадськості та її участі в процесі прийняття рішень;

створити загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації;

удосконалити відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; створити ефективний механізм відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Отож, проаналізуємо деякі процедури реалізації екологічних прав громадян у контексті їх забезпечення відповідними порядками здійснення функцій екологічного управління.

7.2. Процедури здійснення окремих суб'єктивних екологічних прав громадян та проблеми їх вдосконалення

Серед багатьох проблем реалізації та захисту екологічних прав та обов'язків громадян нечіткість правових процедур займає, як видно, певне місце, що значною мірою впливає на ефективність такої реалізації. Особливо таке характерне для права на безпечне для життя та здоров'я довкілля як основного в системі екологічних прав.

Так, *порядок реалізації права громадян на екологічну безпеку*, з позиції правових форм реалізації суб'єктивного права людини і громадянина має включати передусім просто *використання особою свого суб'єктивного права вільним доступом до екологічно чистих і безпечних компонентів природи: повітря, води, лісів, оздоровчих, рекреаційних територій тощо*.

Державні ж та інші органи мають забезпечувати таке право:

проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища;

реалізацією обов'язку центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки, та інше (ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Нажаль, в законодавстві не розкриті елементи таких заходів та механізми їх здійснення. Лише шляхом припущення можна говорити про те, що такі заходи здійснюються шляхом:

екологічного планування та прогнозування;

розробки та затвердження екологічних нормативів;

організації оцінки впливів на довкілля, екологічного контролю та моніторингу, екологічного ліцензування; екологічного інформування;

здійснення державного обліку та ведення кадастрів небезпечних об'єктів, речовин та матеріалів;

декларуванням екологічної безпеки та паспортизацією об'єктів підвищеної небезпеки;

страхуванням екологічних ризиків від небезпечної діяльності; сертифікацією харчових продуктів та продовольчої сировини тощо.

Однак, при здійсненні таких заходів практично забезпечуються порядки здійснення інших екологічних прав.

Зазначимо, що ефективність реалізації права на екологічну безпеку підвищується, коли носій права сам проявляє активність у його здійсненні. Логічно виникає питання: до яких із названих державно-правових засобів забезпечення права на екологічну безпеку може долучитись сам громадянин і на якій стадії.

Для цього дослідимо правові механізми реалізації окремих функцій екологічного управління, які здатні забезпечити право на екологічну безпеку,

право на участь у прийнятті рішень, права на екологічну інформацію, право на участь у здійсненні природоохоронних заходів та інші.

Екологічне планування (програмування) – це цілеспрямована діяльність по розробці, організації і виконанню перспективних заходів, прогностичних показників зміни стану навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Правові засади цієї функції визначено ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України від 18 березня 2004 р. (зі змі.) «Про державні цільові програми», іншим законодавством.

Екологічна програма може визначатися як комплекс взаємоузгоджених територіальних природоохоронних заходів, спрямованих на поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства.

За видами екологічні програми можуть бути: *за строками* - довгостроковими (до 10 років) та короткостроковими (від 1 до 5 років); *за територією* – державні, міждержавні, регіональні, місцеві, об'єктові; *за напрямками* – в галузі використання, відтворення та охорони природних ресурсів і комплексів, в галузі забезпечення екологічної безпеки, в галузі ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій тощо.

За організаційно-правовими формами екологічні програми можуть бути: *передпроектні документи* – стратегії, територіальні комплексні схеми охорони навколишнього природного середовища, схеми розселення, схеми розміщення і розвитку виробничих сил, схеми розміщення і розвитку галузей економіки, екологічні плани підприємств, плани локалізації і ліквідації наслідків аварій та катастроф; *територіально-планіровочні документи* – Генеральні плани населених пунктів, проекти планування і забудови територій, схеми і проекти районного планування; *цільові комплексні програми* – еколого-економічні, еколого-науково-технічні, еколого-соціально-економічні тощо.

До розробки екологічних програм долучаються державні органи, наукові установи, органи місцевого самоврядування, громадськість, виробничі інституції.

Процедура розробки екологічних програм включає:

ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;

схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;

розроблення проекту програми - визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;

стратегічна екологічна оцінка у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку»;

державна експертиза проекту програми;

погодження та затвердження програми; проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;

організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;

підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби - проміжних звітів;

підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Порядок розробки державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України, зокрема постанова КМУ від 31 січня 2007 р. № 106, зі змінами).

До прикладу, Ініціаторами розроблення програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. *Як видно, громадськість не має права ініціювати розробку програми.*

Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких підстав:

наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);

необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;

наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів - коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Назва програми повинна бути лаконічна, відображати мету програми і містити слова «загальнодержавна» чи «державна», «цільова», а також «економічна», «наукова», «науково-технічна», «соціальна», «національно-культурна», «екологічна», «оборонна», «правоохоронна» або «регіональна» тощо відповідно до спрямування програми.

Ініціатор розроблення програми готує проект концепції програми, який містить такі розділи:

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом;

Мета програми;

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів;

Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми;

Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності;

Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Далі розкриваються вимоги щодо змісту кожного розділу програми. Зокрема, у розділі «Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма» чітко формулюється проблема, обґрунтовується її значущість і відповідність пріоритетам державної політики (з посиланням на документ, в якому визначено пріоритети), порівнюються основні прогностичні показники її розв'язання з відповідними показниками іноземних держав і вітчизняними офіційними статистичними даними, узятими, як правило, за період не менш як 3-5 років до початку розроблення проекту програми, а у разі їх відсутності – даними наукових досліджень, бухгалтерського обліку тощо (з посиланням на джерела інформації), і т. ін.

Під час оцінки обсягів фінансових ресурсів в обов'язковому порядку враховуються прогностичні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три роки, затверджені в установленому порядку. Оцінка матеріально-технічних та трудових ресурсів проводиться на підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні три роки, які подаються разом з проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, інших прогностичних документів, затверджених в установленому порядку.

Проект концепції програми опубліковується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сайті.

Ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту.

Проект концепції програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, опублікуванню не підлягає.

Ініціатор погоджує в установленому порядку проект концепції програми з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Міндовкіллям (з екологічних питань та питань, що стосуються видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», Держенергоефективності (з питань енергозбереження), Держінвестпроектом та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

Під час погодження проекту концепції програми враховуються: пріоритетність проблеми; інноваційна спрямованість; обґрунтованість, комплексність, екологічна безпека, наслідки для довкілля та для здоров'я населення програмних заходів, строк їх здійснення; наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету; співвідношення фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел; інше.

Ініціатор подає проект концепції разом з висновками Мінфіну, Мінсоцполітики, МОН, Міндовкілля, Держенергоефективності,

Держінвестпроекту та інших заінтересованих органів виконавчої влади для погодження і складення узагальненого висновку до Мінекономіки.

Після отримання узагальненого висновку Мінекономіки ініціатор доопрацьовує проект концепції з урахуванням зауважень і повторно надсилає його до Мінекономіки для погодження.

Погоджений проект концепції разом з узагальненим висновком Мінекономіки, інформацією про результати громадського обговорення подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України.

У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України. За наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор.

Державними замовниками програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Державний замовник призначає керівника програми, яким можуть бути керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Проект програми розробляється державним замовником (або визначеним ним розробником) на основі схваленої концепції.

Розроблення проекту програми з наукових та науково-технічних питань здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність».

Проект програми містить такі розділи: Мета програми; Шляхи і способи розв'язання проблеми; Завдання і заходи; Очікувані результати, ефективність програми; Обсяги та джерела фінансування.

Назва програми, відомості про державного замовника, керівника та виконавців програми, строк виконання, прогностичні обсяги та джерела фінансування подаються у паспорті програми згідно з додатком 1. Далі встановлюються вимоги до змісту кожного розділу.

Завдання і заходи з виконання програми, спрямовані на розв'язання проблеми і досягнення мети програми, визначаються за формою згідно з додатком 2.

Державний замовник готує пропозиції щодо включення визначених заходів програми до відповідних бюджетних програм.

Контроль за розробленням проекту програми здійснюється державним замовником і керівником програми.

Державний замовник програми організовує проведення державної експертизи (наукової, науково-технічної, інвестиційної, санітарно-епідеміологічної, експертизи землепорядної документації тощо) проекту програми на його відповідність критеріям, визначеним законодавчими актами, що регламентують проведення такої експертизи, та подає відповідні документи.

Державний замовник програми забезпечує здійснення стратегічної екологічної оцінки проекту програми у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку».

Державний замовник доопрацьовує і погоджує проект програми згідно з пунктами 15-18 цього Порядку.

Проект державної цільової програми разом з висновками державної експертизи і Мінекономіки, звіт про стратегічну екологічну оцінку, довідками про консультації та про громадське обговорення, підготовленими відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (у випадках, визначених цим Законом) та проектом постанови Кабінету Міністрів України державний замовник подає до Кабінету Міністрів України для затвердження.

Далі встановлюються вимоги до тексту проекту постанови Кабінету Міністрів України.

Проект Загальнодержавної цільової програми після схвалення Кабінетом Міністрів України разом з проектом закону про її затвердження подається в установленому порядку до Верховної Ради України.

У разі здійснення стратегічної екологічної оцінки проекту Загальнодержавної цільової програми до пояснювальної записки додаються звіт про стратегічну екологічну оцінку, довідки про консультації та про громадське обговорення, підготовлені відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку».

Відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів несе керівник програми.

Виконавцями заходів програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форми власності. Відбір виконавців заходів програми здійснюється відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

У процесі виконання програми державний замовник: проводить моніторинг виконання завдань і заходів програми; подає в установленому порядку фінансову звітність; подає у разі потреби щороку до кінця березня Мінфіну та Мінекономіки пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період; організовує розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання програми.

Державний замовник визначає обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у складі бюджетних програм під час формування проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Мінфін враховує під час складання проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у відповідних бюджетних програмах з урахуванням можливостей державного бюджету.

Мінекономіки веде облік затверджених державних цільових програм та подає відповідну інформацію Мінфіну і державним замовникам. Порядок обліку програм затверджується Мінекономіки за погодженням з Мінфіном.

Державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми, цільового використання

коштів і готує щорічні та в разі потреби проміжні звіти про хід виконання програми.

Державний замовник програми подає Кабінетові Міністрів України і Мінекономіки щорічні звіти про результати виконання програми до 1 березня року, що настає за звітним періодом (якщо не визначено інший строк), і проміжні - у строк, установлений актом про її затвердження.

Мінекономіки разом з державними замовниками, Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН, Держінформнауки, Міндовкіллям, Держенергоефективності, Держінвестпроектком проводить аналіз стану виконання програми на основі поданих державним замовником щорічних та проміжних звітів.

Мінекономіки подає до 1 квітня року, що настає за звітним періодом, Кабінетові Міністрів України узагальнену інформацію про хід виконання програми разом із пропозиціями щодо подальшого їх виконання.

Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з узагальненим висновком про результати виконання програми, підготовленим Мінекономіки разом з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН, Держінформнауки, Міндовкіллям, Держенергоефективності, Держінвестпроектком.

Заключний звіт повинен містити основні дані про програму, її мету та результати досягнення мети, інформацію про фактичні обсяги та джерела фінансування програми, виконання завдань і заходів, оцінку ефективності виконання програми.

Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюється відповідно до законодавства.

Державний замовник програми організовує опублікування заключного звіту про результати виконання програми, крім звіту про результати виконання програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму веб-сайті.

Деякі державні програми можуть затверджуватися Кабінетом Міністрів України; регіональні і місцеві програми – рішеннями відповідних рад; об'єктові – наказом керівника підприємства, установи, організації. До Державного та регіональних і місцевих бюджетів включаються кошти на виконання заходів, передбачених програми. В самих програмах визначаються виконавці, як правило, це профільні міністерства, відомства, які на договірних засадах з підрядними організаціями забезпечують виконання запланованих у програмах заходів.

Як видно, такі документи проходять на одному з етапів *екологічну експертизу*, правові засади якої, нажаль, скасовані у зв'язку з прийняттям законів України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про Стратегічну екологічну оцінку». Проте доцільно враховувати, що екологічна експертиза завжди передбачена і проводиться як щодо проектів планованої діяльності, так і до здійснюваної діяльності.

По суті участь в розробці екологічних програм є формою реалізації як права на екологічну безпеку, так і права на участь у прийнятті екологічних рішень. Це підтверджується наказом Мінприроди України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля».

Організація проведення стратегічної екологічної оцінки – це законодавчо закріплена діяльність державних, самоврядних, громадських, наукових та інших інституцій, яка спрямована на визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, та що включає в себе розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби - транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування (далі – СЕО).

Правові засади СЕО визначено Протоколом про Стратегічну екологічну оцінку до Конвенції ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, яка ратифікована Україною в 1999 році, а Протокол – в 2005 р.. В Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначена як принцип, як екологічне право громадян, як повноваження органів управління тощо. На цій основі прийнято Закон України «Про Стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 р.

Об'єктами СЕО є документи державного планування - стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування.

Суб'єктами стратегічної екологічної оцінки є:

- 1) замовник;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (відповідні підрозділи з питань охорони навколишнього природного середовища та охорони здоров'я), орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони здоров'я;
- 3) органи виконавчої влади;
- 4) органи місцевого самоврядування;
- 5) громадськість;
- 6) держава походження;

7) зачеплена держава.

Замовником СЕО є орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який є відповідальним за розроблення документів державного планування та здійснює загальне керівництво і контроль за їх виконанням, або інший визначений законодавством замовник документів державного планування.

Етапами стратегічної екологічної оцінки є:

- 1) визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки;
- 2) складання звіту про стратегічну екологічну оцінку;
- 3) проведення громадського обговорення та консультацій у порядку, передбаченому Законом, транскордонних консультацій у порядку, передбаченому Законом;
- 4) врахування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій;
- 5) інформування про затвердження документа державного планування;
- 6) моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

За недотримання вимог законодавства про СЕО передбачена юридична відповідальність.

Доцільно брати до уваги, що постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» окреслено послідовність таких слухань, процесуальні строки та форми обговорень, наслідки таких обговорень.

Організація оцінки впливу на довкілля – це визначена законодавством діяльність суб'єктів господарювання, державних, самоврядних та громадських органів і організацій, що спрямована на аналіз, оцінювання впливу об'єктів планованої господарської діяльності та самої діяльності на стан навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (далі – ОВнД), підготовку висновків про їх відповідність екологічним вимогам.

Правові засади ОВнД визначені відповідно до міжнародних вимог положеннями Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», інших екологічних законів та кодексів, а також спеціальним Законом України від 27 травня 2017 р. «Про оцінку впливу на довкілля».

Оцінка впливу на довкілля здійснюється з дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з урахуванням стану довкілля в місці, де планується провадити плановану діяльність, екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу (прямого та опосередкованого) на довкілля, у тому числі з урахуванням впливу наявних об'єктів, планованої діяльності та об'єктів, щодо яких отримано рішення про провадження планованої діяльності або розглядається питання про прийняття таких рішень.

Об'єктами ОВнД є перша та друга категорії планованої діяльності, яка може мати негативний вплив на стан довкілля (ст. 3 Закону). Здійснення ОВнД є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження таких видів планованої діяльності. Така планована діяльність підлягає оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності.

Суб'єктами оцінки впливу на довкілля є суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності і для цілей цього Закону прирівнюються до суб'єктів господарювання (далі – суб'єкт господарювання), уповноважений центральний орган, уповноважені територіальні органи, інші органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, громадськість, а у випадках, визначених Законом, – держава походження та зачеплена держава.

Оцінка впливу на довкілля – це процедура, що передбачає:

- 1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до Закону;*
- 2) проведення громадського обговорення відповідно до Закону;*
- 3) аналіз уповноваженим органом відповідно до Закону інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки трансграничного впливу, іншої інформації;*
- 4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого Законом;*
- 5) врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до Закону.*

З метою здійснення своїх повноважень, визначених Законом, уповноважений центральний орган та уповноважений територіальний орган можуть утворювати експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, члени яких призначаються строком на три роки. Уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з числа яких можуть призначатися члени експертної комісії з оцінки впливу на довкілля. Положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля, кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з оцінки впливу на довкілля затверджуються уповноваженим центральним органом. На членів експертних комісій з оцінки впливу на довкілля поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції».

За порушення вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля встановлена кримінальна відповідальність, а також обмеження, тимчасова заборона та припинення діяльності.

Принагідно нагадати, що вище зазначеним Указом Президента України передбачено удосконалити правові процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, зокрема в частині забезпечення інформування громадськості та її участі в процесі прийняття рішень.

Здійснення екологічного контролю та моніторингу – це врегульована законодавством діяльність державних, самоврядних органів, громадських об'єднань, систем виробничого екологічного контролю, яка спрямована на спостереження і перевірку дотримання юридичними і фізичними особами вимог екологічного законодавства, застосування заходів попередження екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

Правові засади екологічного контролю та моніторингу визначено статтями 34, 35, 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законами України «Про державний контроль у галузі використання і охорони земель», від 5 червня 2014 р. «Про метрологію та метрологічну діяльність», від 18 лютого 1999 р. «Про гідрометеорологічну діяльність», положеннями водного, надрового, лісового та іншого екологічного законодавства, а також спеціальним Законом України від 5 квітня 2007 р. (зі зм.) «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності».

За видами екологічний контроль поділяється:

а) *за суб'єктами здійснення*: державний (загальний – вищий, центральний, місцевий; спеціалізований – надвідомчий, відомчий); громадський (місцевий, регіональний, міжрегіональний); виробничий (міжгосподарський, внутрігосподарський);

б) *за об'єктами* – природоресурсний, природоохоронний, антропоохоронний;

в) *за строками* – плановий, позаплановий;

г) *за способами контрольної діяльності* – соціальний, інструментальний, екологічний моніторинг;

д) *за напрямками діяльності* – метрологічний (перевірка приладів контролю) радіоекологічний, геологічний, гірничий нагляд, еколога-санітарний, хіміко-токсикологічний, фізико-хімічний, інформаційний;

е) *за методами (способами)* – перевірка, нагляд, інспектування, аудит, обстеження, спостереження, звітність;

є) *за стадіями здійснення* – підготовча, контрольна-наглядова, інформаційно-аналітична.

Завершується екологічний контроль оформленням відповідних документів: складанням актів, протоколів про правопорушення, постанов про притягнення винних до адміністративної відповідальності, прийняттям рішення про обмеження, зупинення (тимчасово) діяльності, яка порушує екологічні вимоги до усунення причин порушення, підготовкою та передачею матеріалів до правоохоронних органів про притягнення винних осіб до кримінальної та майнової відповідальності.

Доцільно брати до уваги, що *участь в екологічному контролі громадян є реалізацією права на здійснення природоохоронних заходів*. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 350 затверджено Порядок здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю), в якому розписано послідовність таких заходів, строки їх здійснення, наслідки та інше. А постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 182

затверджено *Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією.*

Екологічний моніторинг – це пасивна форма екологічного контролю, яка полягає у спостереженні за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення шляхом збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень. Державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища, які повинні враховуватися при розробці і виконанні програм та заходів щодо економічного та соціального розвитку України, в тому числі щодо охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища визначається постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391, якою затверджено Положення про державну систему моніторингу довкілля.

Екологічне інформаційне забезпечення – це визначена законодавством діяльність державних, самоврядних, громадських, виробничих органів і організацій щодо збору, обробки, узагальнення та обнародування екологічної інформації.

Така функція базується на конституційному принципі вільного доступу до такої інформації та на забороні засекречувати таку інформацію. Окрім цього, правові засади здійснення такої функції визначено Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 25, 25-1), положеннями інших екологічних законів, Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та іншим законодавством.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади,

органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Правовими формами екологічного інформаційного забезпечення є:

а) підготовка центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної *Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет;*

б) *щорічне інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій;*

в) *систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей;*

г) *негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації;*

г) *передача інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації;*

д) *забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.*

Доцільно брати до уваги, що *інформацію про стан якості харчових продуктів і предметів побуту надають органи МОЗ України, Держпродспоживслужба України.*

Громадяни відповідно до законодавства вправі отримати екологічну інформацію за запитом, про надання того виду інформації, який передбачений Законом. Запит може бути письмовим, усним, через засоби зв'язку тощо.

Органи, які володіють певним видом екологічної інформації зобов'язані повідомити заявника, що отримали запит і протягом певного часу, необхідного для підготовки відповіді зможуть надати її. Якщо в органі, до якого надійшла інформація відсутня запитувана інформація, він надсилає запит за належністю та повідомляє про це заявника.

За ненадання відповіді на еколого-інформаційний запит законодавством передбачено застосування адміністративної, кримінальної відповідальності та компенсація моральної шкоди.

Згідно з вимогами вище зазначеного Указу Президента України стоїть завдання удосконалити процедури надання екологічної інформації.

РОЗДІЛ 8. ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

8.1. Поняття, види стимулювання екологічно значимої діяльності та його роль у сфері забезпечення екологічних прав громадян

Термін «стимул» походить від латинського слова *stimulus*, що використовувалося римлянами для позначення загостреного прута або гостроконечної палиці, якою поганяли тварин. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає стимул наступним чином: а) це те, що викликає зацікавленість у здійсненні чого-небудь; спонукальна причина до здійснення чогось; б) подразник, який викликає реакцію.

В літературі правові стимули визначаються як правове спонукання до законослухняного діяння, що створює для задоволення власних інтересів суб'єкта режим сприяння, а правове стимулювання – як процес впливу правових стимулів на інтереси суб'єктів⁴³.

В іншому випадку правове стимулювання визначається як процес впливу на свідомість і психіку людини існуючих реальних повноважень, пов'язаних з реалізацією суб'єктивного права або з отриманням особою винагороди за свою соціально-активну правомірну поведінку⁴⁴.

Поняття правового стимулювання розкривається через стадії – як триваючий у часі єдиний процес, що складається із декількох логічно взаємопов'язаних між собою стадій:

- 1) стадії юридичного закріплення правових стимулів у відповідних нормативно-правових актах;
- 2) стадії доведення інформації про правові стимули до суб'єктів правового стимулювання;
- 3) стадії впливу правових стимулів на психіку і свідомість людини з метою посилення мотивації правомірної поведінки;
- 4) стадії реалізації юридичних норм, що закріплюють правовий стимул (суб'єкт здійснює соціально-активний вчинок, що перевищує вимоги, які зазвичай висуваються);
- 5) стадії юридичного визнання заслуг особи⁴⁵.

За іншим визначенням, стимулювання в праві – це процес, спрямований на спонукання людини до активної діяльності шляхом створення зацікавленості у досягненні заохочуваного результату, що включає критерій правового схвалення

⁴³ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 250 с. (С. 61).

⁴⁴ Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2003. 380 с.

⁴⁵ Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2003. 380 с.

активної правомірної поведінки, внаслідок чого суб'єкт набуває які-небудь позитивні наслідки⁴⁶.

З урахуванням таких підходів в науці екологічного права окреслено основні юридичні ознаки еколого-правового стимулювання, визначено його правові засади, розкрито видову характеристику тощо⁴⁷.

Передусім еколого-правове стимулювання можна досліджувати у статиці, зокрема, коли його розглядати як *систему правових норм*, що визначають засоби еколого-правового стимулювання, підстави та порядок їх застосування, юридичні факти виникнення, зміни та припинення еколого-стимулятивних правовідносин, коло суб'єктів таких відносин, їх права та обов'язки, тобто такі норми встановлюють певні правила еколого-правомірної поведінки.

Для опосередкування науково-правових засад еколого-правового стимулювання важливим є розкриття структури норми-стимулу. Кожен з її елементів, як вже зазначалося, відіграє важливу роль. Гіпотеза встановлює умови, межі дії норми, наприклад, визначає коло суб'єктів, діяльність яких стимулюється. У диспозиції міститься основне правило, зокрема, визначаються межі еколого-правомірної поведінки. Водночас правова норма лише тоді є стимулюючою, коли оснащена санкцією, оскільки в ній міститься стимул – благо матеріального, морального, організаційного характеру, який має найбільшу рушійну силу і приводить в дію еколого-правове стимулювання.

Основні засади еколого-правового стимулювання визначені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ (ст. 48), Земельному кодексі України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ (Гл. 35), Водному кодексі України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (ст. 29), Лісовому кодексі України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ (ст. 99), Законах «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ (ст. 49), «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р. № 2894-ІІІ (абз. 23 ст. 37, ст. 62), «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР (ст. 38, 40), «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ (ст. 22) та в багатьох інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах.

Еколого-правове стимулювання можна визнати важливим *елементом державної екологічної політики*. Так, Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI (далі – Стратегія) передбачено державну підтримку та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, як один із основних принципів національної екологічної політики (Розділ 2).

Крім того, законодавець наголошує на необхідності проводити збалансовану екологічну політику, яка, з одного боку, спрямована на підвищення вимог і відповідальності до суб'єктів екологічних правовідносин, а з іншого боку

⁴⁶ Левин О.В. Стимулирование в праве. Теоретические и практические аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саранск, 2006. 172 с.

⁴⁷ Ніжніченко О.А. Правові засади екологічного стимулювання в Україні: Дис.. к.ю.н.: 12.00.06. Київський національний університет імені Шевченка, 2014. 220 с.

– на розширення та вдосконалення заходів стимулювання впровадження новітніх екологічно чистих технологій (зокрема, абз. 20 п. 4.8 Стратегії). В такий спосіб запроваджується заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян. Лише поєднання заходів стимулювання і відповідальності у механізмі правового регулювання екологічних відносин та їх комплексне правове регулювання здатні створити належний рівень забезпечення екологічної безпеки, збереження та відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.

Такий контекст стосується динамічного аспекту розглядуваного поняття і у спеціально юридичному розрізі та відбиває динаміку механізму правового регулювання, зокрема, його стадій, в яких *реалізуються еколого-стимулятивні правовідносини*.

Так, факт закріплення норми-стимулу відповідає першій стадії, підставам виникнення таких правовідносин. Друга та третя стадії стосуються реалізації в їх межах прав та обов'язків суб'єктів таких правовідносин. Видання суб'єктами владних повноважень, які мають право стимулювати, індивідуальних правозастосовчих актів, – це відповідно стадія правозастосування, яка може бути заключною або опосередковуючою. Динаміка еколого-правового стимулювання особливо проявляється у правовідносинах, що виникають у зв'язку із реалізацією відповідних видів стимулів, і які є його основою в динамічному розумінні.

Отже, враховуючи те, що еколого-правове стимулювання знаходить відображення у всіх трьох групах екологічних правовідносин (природоохоронних, природоресурсних та антропоохоронних), доцільно вести мову про виділення в межах предмету екологічного права окремої групи правовідносин – еколого-стимулятивних.

Однією із основних юридичних ознак еколого-правового стимулювання є визначення його в якості *спеціального способу (методу) правового регулювання*. При цьому в деяких джерелах стимулювання розглядають у якості додаткового способу правового регулювання. З огляду на таке *методами, або ж видами стимулювання в літературі розглядають: метод юридичної орієнтації; метод пільг; метод заохочень; метод переваг; метод компенсацій; метод обліку та контролю тощо*.

Як видно, еколого-правове стимулювання оперує спеціальними правовими засобами, здатними спонукати осіб до ініціативної еколого-правомірної поведінки, що дозволяє розглядати його через визначену в законодавстві *систему спеціальних правових засобів (пільг, переваг, компенсацій, пріоритетів, заохочень, або ж власне стимулів)*. Так, правовими засобами еколого-правового стимулювання можуть виступати самі правові норми, в яких визначаються стимули позитивного та/або негативного характеру. Наприклад, ст. 3 (п. «й») Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює принцип охорони навколишнього природного середовища, який виражається у поєднанні заходів стимулювання і відповідальності в означеній галузі. Значення такої норми, з одного боку, полягає у імперативному, владному характері, а з іншого – дозволяє враховувати поєднання моделей майбутньої поведінки суб'єктів екологічних правовідносин.

З таких позицій стимулювання «вплітається» у механізм правового регулювання екологічних відносин як правовий засіб впливу на поведінку його суб'єктів, що показує його динамізм.

Відповідно під фінансово-економічними засобами доцільно розглядати існуючу згідно з екологічним законодавством систему податкових та інших грошових пільг, компенсацій, субсидій, дотацій та інших заохочень, що носять яскраво виражений майновий характер. Зокрема, такі засоби передбачені в ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», п. 4 ст. 29 Водного кодексу України (далі – ВКУ), ст. 205 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) тощо. Вони отримали подальший розвиток у ряді норм Податкового кодексу України (наприклад, звільнення від плати за землю заповідників, заказників, ботанічних садів тощо згідно із пп. 282.1.1 п. 282.1 ст. 282; звільнення від сплати екологічного податку за розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини відповідно до п. 240.5 ст. 240).

Враховуючи те, що еколого-правове стимулювання здійснює юридичний вплив на інтереси громадян (наприклад, за допомогою моральних стимулів), можна вести мову про існування в його складі також системи соціально-правових заходів, особливо тих, які пов'язані з реалізацією екологічних прав, обов'язків громадян, а також гарантіями їх забезпечення.

Оскільки еколого-правове стимулювання виражає певне організаційне начало, його можна розглядати також у зв'язку із *системою спеціальних повноважень*. Це дозволяє дослідити інституційно-функціональний аспект еколого-правового стимулювання, зокрема, через призму організаційно-правових засобів. Зазначене особливо важливо при пошуку відповіді на питання про те, «хто і як» застосовує у відповідних правовідносинах засоби стимулювання.

При цьому ми беремо до уваги ті випадки еколого-правового стимулювання, які чітко окреслюють коло суб'єктів еколого-стимулятивних правовідносин: а) суб'єкти, які застосовують засоби стимулювання; б) суб'єкти, щодо яких застосовуються такі засоби.

Наприклад, Порядок використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, виділених для здійснення заходів з охорони та підвищення родючості ґрунтів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 р. № 892, визначає коло суб'єктів, уповноважених приймати рішення щодо застосування заходів стимулювання на кожному конкретному етапі та відповідному рівні (Мінагрополітики України, управління агропромислового розвитку місцевих органів виконавчої влади та спеціально утворювані комісії на місцях), вимоги до суб'єктів, які мають право на отримання економічних стимулів у вигляді компенсації та інші організаційні вимоги, а також правила щодо проведення таких заходів стимулювання.

Для дослідження поняття еколого-правового стимулювання важливим також є вирішення питання щодо *співвідношення позитивних та негативних стимулів*. На сьогоднішній день у правовій доктрині сформувалося два основні підходи до розуміння поняття стимулювання. Представники так званої вузької концепції вважають, що зазначене поняття може нести для особи наслідки лише

позитивного характеру, проявляється у заходах заохочення і слугує своєрідною винагородою для стимульованого суб'єкта за його соціально корисну поведінку. При цьому здебільшого говорять про парність категорій «правовий стимул» і «правове обмеження» як своєрідний прояв дії діалектичного закону єдності та боротьби протилежностей.

Таким чином, розуміння еколого-правового стимулювання з позицій *вузької концепції* ґрунтується на таких основних засадах і доводах:

по-перше, стимулювання охоплює лише позитивні заходи: надання пільг, заохочень, додаткових прав при переході на маловідходні, ресурсо- та енергозберігаючі технології, при організації екологічно чистого виробництва, впровадженні очисного обладнання, приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та здійсненні інших форм піклування про довкілля;

по-друге, основною функцією правового стимулу вважають його здатність викликати у стимульованого суб'єкта бажання вчинити дію, спрямовану на збереження довкілля, аналізується інформаційно-психологічний вплив правових стимулів на особу;

по-третє, правове стимулювання передбачає можливість вибору варіанту еколого-правової поведінки. Враховуючи, що імперативна норма встановлює заборону, обмежує волю суб'єктів права, вона не може бути визнана стимулом;

по-четверте, досягнення заохоченням та обмеженням спільної мети у вигляді соціально корисної еколого-правомірної поведінки не можна визнати достатнім аргументом для їх об'єднання у поняття стимулювання.

Інша позиція правознавців зводиться до *широкої концепції* стимулювання, яка полягає у включенні до цього поняття не лише заохочувальних, але і обмежувальних заходів (впровадження заборон, встановлення відповідальності за порушення правових норм, покладання додаткових обов'язків). Відповідно говорять про позитивне та негативне стимулювання (іноді вживають термін «дестимулювання»).

Основні положення широкої концепції правового стимулювання, перенесені у площину екологічного права, можна звести до наступного:

по-перше, обґрунтовується позиція розгляду всього комплексу заходів правового впливу на рішення природоохоронного характеру, що приймаються суб'єктами права. Більше того, деякі автори стверджують, що заходи відповідальності відіграють роль більш потужних стимулів, становлячи основу стимулювання;

по-друге, визначальним моментом вважається досягнення поставленої цілі (збільшення площ родючих земель, зменшення обсягів утворення відходів, покращення якісних характеристик навколишнього природного середовища тощо);

по-третє, до уваги не береться процес та характер впливу норми права на психіку стимульованого суб'єкта. Неважливо, чи здійснює особа заходи зі збереження довкілля під страхом відповідальності, чи під впливом заохочення, тому еколого-правове стимулювання знаходить відображення як в межах регулятивних, так і в межах охоронних правовідносин;

по-четверте, у якості аргументу єдності заохочень та обмежень наводять їх спільну етапність при стимулюванні: 1) закріплення стимулу в нормі права, 2) доведення інформації до стимульованих суб'єктів, 3) вплив норми права на психіку та свідомість особи, 4) вчинення суб'єктом соціально корисної або шкідливої дії, 5) застосування санкції (з тією лише різницею, виражена санкція у позитивній формі, чи у негативній).

Ставлячи під сумнів беззаперечність основних положень широкої концепції можна навести наступні аргументи.

1. Юридична відповідальність справді тісно взаємопов'язана з правовим стимулюванням, часом від неї залежить його дієвість. Так, закріплення у нормі права правила про звільнення від відповідальності у разі припинення екологічного правопорушення або вчасної ліквідації його наслідків не буде ефективним стимулом, якщо міра відповідальності суто «символічна» та/або відсутнє належне правове забезпечення притягнення до такої відповідальності. Однак це, на нашу думку, не дає підстав вважати, що юридична відповідальність становить основу стимулювання.

2. Як еколого-правове стимулювання, так і юридична відповідальність та інші правові обмеження в сфері екології мають схожі завдання і цілі – зменшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, підвищення якості природних ресурсів, забезпечення стабільного та безпечного для життя та здоров'я людини довкілля тощо.

Але так само пільги, компенсаційні заходи, встановлення обов'язку і надання права, примус і дозвіл, а також весь інший арсенал еколого-правових інструментів покликаний впорядковувати екологічні відносини, забезпечувати екологічний правопорядок, сприяти встановленню оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів. Тому об'єднання різних правових явищ за критерієм спільності поставлених цілей не можна розглядати у якості визначального фактору.

3. Етапи у процесі стимулювання та правового обмеження, на які посилаються прихильники широкої концепції, можна поширити на будь-яку класичну норму права, що складається з гіпотези, диспозиції та санкції:

- 1) закріплення правила поведінки у нормі;
- 2) доведення інформації до суб'єктів, на яких поширюється дія норми;
- 3) вплив норми на психіку та свідомість;
- 4) вчинення суб'єктами певних дій;
- 5) настання відповідних наслідків.

4. Закріплення у правових нормах заходів відповідальності впливає на свідомість особи, стимулює її утримуватися від правопорушень. Тому ми підтримуємо висловлену в юридичній літературі точку зору щодо стимулюючої функції відповідальності.

Можна сказати, все право в цілому носить стимулюючий характер. Будь-яка інформація, навіть не правового характеру, доведена до адресата, теж здійснює певний стимулюючий вплив. Разом із тим, це не дозволяє абсолютно кожному норму називати правовим стимулом, а усі правові явища відносити до

стимулювання. Тому тут слід розмежовувати правове регулювання і правовий вплив, як більш широку категорію.

Таким чином, реалізація еколого-правового стимулювання відбувається переважно в межах позитивної еколого-правової відповідальності, зокрема, в тих випадках, коли забезпечується можливість вибору варіантів правомірної поведінки з урахуванням встановлених у правових нормах наслідків.

Як видно, екологічне стимулювання активізує еколого-правомірну поведінку з метою забезпечення раціонального природокористування, ефективної охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Специфіка вітчизняної нормотворчої техніки проявляється у тому, що стимулювання може бути виражене у законодавстві словами «надання переваг», «першочергове забезпечення отримують...», «пріоритет надається...» тощо. Використання подібних словосполучень формує мету та завдання еколого-правового стимулювання, сприяє загальному розвитку еколого-правових відносин.

Важливим підґрунтям еколого-правового стимулювання слід також визнати:

а) закріплення у нормах обов'язку державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб «сприяти», «створювати належні умови», «надавати допомогу» певним суб'єктам тощо;

б) закріплення та/або деталізація прав громадян у законодавстві, що сприяє підвищенню правової активності.

Отже, еколого-правове стимулювання пропонується розглядати як визначений правовими нормами процес юридичного впливу на суб'єктів екологічного права, що здійснюється уповноваженими на те органами держави (особами) за допомогою використання спеціальних правових засобів (стимулів), з метою підвищення рівня ініціативної еколого-правомірної поведінки щодо зменшення забруднення навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів і комплексів, підвищення рівня екологічної безпеки.

8.2. Правова орієнтація в системі гарантування екологічних прав громадян

Поняття «правова орієнтація» застосовується для пояснення процесу стимулювання активної екологічно позитивної поведінки самих носіїв екологічних прав та обов'язків – громадян.

При цьому до уваги береться значення терміну «поведінка» як відповідних меж свободи людини у формі юридичних прав та обов'язків, визначених законодавством. Така поведінка базується на:

а) правовому принципі «дозволено все, що не заборонено»;

б) при її здійсненні відсутня соціальна небезпека, шкода»;

в) така поведінка – це психологічний зміст відношення особи до виконання нею своїх обов'язків.

Екологічно орієнтована поведінка має відповідати характеру правомірної поведінки, яка співпадає з вимогами позитивного права, відповідає правовим приписам, не протирічить нормам права і не заборонена ними.

Відповідно до класифікації в теорії права позитивна екологічно виражена поведінка це:

а) поведінка право- та дієздатних громадян шляхом використання прав, виконання обов'язків, додержанням вимог та застосуванням норм права, у випадках, визначених законодавством;

б) свідома, принципова, зумовлена внутрішнім переконанням у необхідності реалізації своїх прав поведінка;

в) активна (а не пасивна) поведінка шляхом вчинення дій;

г) за сферою суспільних відносин – це екологічна поведінка;

д) в залежності від ставлення держави до такої поведінки, вона має бути схвалювана, допустима, або ж стимулююча, заохочувальна;

е) за формою зовнішнього прояву – це фізична (діяльна), вербальна (словесна), письмова (документована);

є) в залежності від мети і цілей – це цілеспрямована поведінка.

Активна екологічно-правова поведінка не повинна бути маргінальною (застосована на страху перед іншими особами), конформістською (приспосовницькою до обставин). Слід віддавати перевагу звичаєвій, добре усвідомленій, автономній, соціально-правомірній, соціально-активній, принциповій поведінці.

Отже, правомірна екологічна поведінка залежна передусім від обізнаності особи із правами, які закріплені державою. Тому основною формою правової орієнтації є доступ громадян до екологічного законодавства, до джерел їх опублікування, системно виданих збірників законодавства. Часто говорять, що обізнаність громадян з нормами екологічного права і законодавства стає якіснішою, коли до законів готуються науково-практичні коментарі, в який наводиться тлумачення закріплених юридичних термінів, значень, процедур. Так само говорять про підготовку збірників законодавства, їх розповсюдження за помірними цінами.

Інформаційним якість мають відповідати й самі правові норми, їх зміст, послідовність викладення положень, логічність їх значень та інше з тим, що б їх легко можна було засвоїти, усвідомити, керуватись ними при реалізації суб'єктивних прав та обов'язків.

Для правової орієнтації правомірної екологічної поведінки важлива роль належить державно-правовим заходам до системи еколого-правової освіти та виховання.

Невипадково першою ціллю Стратегії державної екологічної політики на період до 2020 року визначено підвищення рівня суспільної екологічної свідомості. У зв'язку із цим на сьогоднішній день в літературі піднімаються актуальні питання про роль освіти в процесі екологізації свідомості як особистості, так і суспільства в цілому, про підвищення рівня еколого-правової свідомості, еколого-правової культури та визначення ролі екологічного права в

цьому процесі, про необхідність зростання рівня екологічної освіченості населення тощо.

Основними елементами еколого-правової свідомості можна визначити:

1) знання еколого-правових норм та можливість їх застосування на практиці (теоретичні та практичні знання);

2) емоційне відношення кожної людини до норм екологічного права з точки зору їх обов'язковості виконання чи ігнорування;

3) установки свідомості, які мотивують й спонукають до реалізації екологічних прав та виконання екологічних обов'язків;

4) ціннісний компонент у правовому регулюванні взаємозв'язку суспільства та природи, який впливає та пронизує всі попередні складові.

Такі основи еколого-правової свідомості лежать в основі сучасної екологічної парадигми, здатної змінити ціннісні орієнтири щодо визнання Природи найвищим соціальним благом⁴⁸.

Такі ж наміри визначені й в Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 р. Зокрема, Ціль 1. «Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва» визначає, що освіта в інтересах збалансованого (сталого) розвитку дасть змогу встановити методологічні основи та запровадити безперервну екологічну освіту. Випереджаючими темпами має розвиватися всеохоплююча екологічна просвіта та виховання підростаючого покоління шляхом підтримки діяльності позашкільних закладів освіти, еколого-натуралістичних центрів та природничих секцій центрів дітей і юнацтва та профільних громадських організацій та інше.

Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, яким затверджена Національна стратегія у сфері прав людини визнано про необхідність населення про екологічні права, механізми їх реалізації та захисту. Основними показниками цього є власне рівень обізнаності населення щодо екологічних прав, механізмів їх реалізації та захисту та кількість звернень громадян до уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суду, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення екологічних прав.

З таких позицій доцільно говорити про прийняття Закону України «Про екологічну освіту». Такі закони є в деяких країнах, зокрема в США. Принагідно зазначити, що відповідно до повноважень Кабінету Міністрів України, визначених в ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», саме він організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян. Долучитись до цього мають Міндовкілля та Міносвіти і науки України.

⁴⁸ Краснова М.В. Суб'єктиний погляд на існування в Україні екологічної парадигми в сучасній правосвідомості суспільства. Екологічне законодавство України через призму його історичного розвитку: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. до 60-ти ліття Закону «Про охорону природи Української РСР», (м. Київ, 9 квітня 2021 р.). К.: Видавництво «Наукова Столиця», 2021. С. 79-84.

8.3. Система пільг, заохочень, компенсацій у механізмі гарантування екологічних прав громадян

Відповідно до поділу стимулювання на види систему пільг та заохочень доцільно розглядати основною у механізмі гарантування екологічних прав громадян.

В екологічному праві така система визначена в ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема, це:

а) надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні і ресурсо- і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

б) надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів;

г) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

д) передача частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв;

е) надання можливості отримання природних ресурсів під заставу.

Власне такі стимули встановлено до господарюючих осіб, які мають гарантувати забезпечення екологічних прав громадян. Хоча деякі із них можуть бути застосованими й до громадян-природокористувачів.

Такі стимули визначаються й в інших законах. Так, в Законі України «Про природно-заповідний фонд України» серед основних засобів збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначено впровадження економічних важелів стимулювання їх охорони (абз. 6 ч. 1 ст. 8), а також передбачається надання податкових та інших пільг підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду (абз. 5 ч. 1 ст. 44, ст. 49).

Правові норми про екологічні стимули містяться практично у всіх поресурсових законах і кодексах, в законах комплексного та антропоохоронного характеру та встановлюють особливості такого стимулювання.

Екологічному стимулюванню підлягають групи громадян. Зокрема, Законом України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 р. № 2807-IV передбачено щорічний всеукраїнський конкурс «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримання громадського порядку» (статті 7-10). Таким чином стимулюється територіальна громада. Зокрема, найзатишнішим та екологічно безпечним за минулий рік визнано місто Ірпінь.

Однак, в межах цього видання доцільно говорити про стимулювання саме громадян.

В літературі таке екологічне стимулювання поділяють на *моральне та матеріальне*.

До групи *засобів матеріального стимулювання* слід віднести:

цільове фінансування заходів природоохоронного характеру з Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

диференціація ставок податку, застосування спеціальних податкових режимів, зменшення бази оподаткування, ставки податку, в тому числі повне або часткове звільнення від податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів;

преміювання працівників та посадових осіб, матеріальні заохочення та винагороди (грошові премії, цінні подарунки, надання безкоштовних санаторно-курортних путівок до бази відпочинку підприємства, надання пільгових путівок тощо);

повне або часткове звільнення від сплати внесків або інших форм грошових забезпечень для участі у конкурсах на отримання природних ресурсів у власність (користування), аукціонах з продажу спеціальних дозволів, конкурсних торгах при здійсненні державних закупівель товарів, робіт чи послуг, – у разі якщо природокористувач зарекомендував себе як зразковий (сумлінний), тобто такий, що має значні досягнення у природоохоронній сфері, належним чином виконує екологічні обов'язки та дотримується всіх вимог екологічного законодавства;

компенсація в установленому порядку заходів із підвищення якості, відновлення (відтворення) природних ресурсів.

До цього виду можна віднести *організаційне стимулювання*, яке в свою чергу можна диференціювати такими засобами:

надання цінної науково-технічної або іншої корисної інформації;

організаційне сприяння та допомога, в тому числі на засадах державно-приватного партнерства, у налагодженні міжнародних зв'язків та співробітництва з іноземними організаціями, установами та іншими суб'єктами для обміну досвідом у сфері охорони навколишнього природного середовища та з метою отримання взаємної вигоди;

організаційно-технічний супровід участі суб'єктів у конкурсах на отримання міжнародних грантів, просування проектів, що мають значення для справи охорони природи;

застосування спрощених процедур, пов'язаних із погодженням планів, проектів, робіт, отриманням дозволів, ліцензій, інших документів дозвільного характеру та/або продовженням строку їх дії для суб'єктів, що традиційно (три і

більше років) добровільно спрямовують частину власних (в тому числі за власною ініціативою залучених) коштів на природоохоронні заходи, або що іншим чином зарекомендували себе як зразкові (сумлінні) природокористувачі (мають значні досягнення у природоохоронній сфері, належним чином виконують екологічні обов'язки та дотримуються всіх вимог екологічного законодавства);

надання переважного права на одержання квот та дозволів на спеціальне використання природних ресурсів;

запровадження та ведення на зразок Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення (наказ Міністерства юстиції України від 11.01.2012 р. № 39/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення») єдиного державного реєстру осіб, які вчинили екологічні правопорушення, що стане засобом негативного стимулювання, оскільки внесення до такого реєстру відомостей про особу може стати перешкодою в організації або подальшому здійсненні окремих напрямів господарської діяльності, в тому числі підставою для прийняття уповноваженими органами рішення про відмову у наданні дозволів, ліцензій, продовженні строків спеціального природокористування, наданні фінансової підтримки, пільг тощо. Повноваження щодо організації та ведення єдиного державного реєстру осіб, які вчинили екологічні правопорушення, доцільно покласти на Державну екологічну інспекцію України;

надання додаткових гарантій порівняно з іншими суб'єктами (наприклад, віднесення вимог сумлінних природокористувачів, що виступають кредиторами у справі про банкрутство, до першої черги задоволення вимог кредиторів);

надання в інших випадках пріоритетних, першочергових або переважних прав.

В цій частині бажано було б за аналогією із Законом США «Про всебічне екологічне регулювання, компенсації і відповідальність» запровадити такий матеріальний стимул, як захист «тих, хто б'є на сполох». Зокрема, особи, які виявили екологічне правопорушення та повідомили про це державні органи стимулюються відсотком від розмірів стягнених штрафів та сум компенсації екологічної шкоди. Були випадки, коли такі громадяни нагороджувалися урядом преміями до 100 000 доларів. Законом заборонено таких осіб звільняти, ображати. У разі вчинення таких дій до цих осіб, держава відшкодовує їм збитки, яких вони перетерпіли, а кошти від такого відшкодування у порядку регресу стягуються з порушників прав таких осіб.

Не менш важливими є *засоби морального стимулювання*:

нагородження грамотами, медалями та іншими відзнаками працівників або трудових колективів підприємств, установ, організацій;

надання державних нагород та присвоєння почесних звань співробітникам природоохоронних організацій, державним службовцям та окремим громадянам, що здійснили вагомий внесок у справу охорони природи;

запровадження спеціальних всеукраїнських та регіональних рейтингових програм із визначення кращих природокористувачів за результатами оцінювання

їх діяльності на підставі офіційних даних державних органів статистики, аудиторських висновків тощо;

висвітлення у засобах масової інформації відомостей про визначні досягнення фізичних та юридичних осіб у сфері охорони довкілля, раціонального використання, відновлення та відтворення природних ресурсів, природних комплексів та об'єктів, забезпечення екологічної безпеки, в тому числі у вигляді рекламних оголошень, афіш, повідомлень у новинах тощо, що популяризує як природоохоронну діяльність, так і марку, бренд, продукцію юридичної та/або фізичної особи, сприяє підвищенню рейтингу, рівня конкурентоспроможності таких осіб;

встановлення спеціальних дошок, стендів із зазначенням відомостей про видатні заслуги у справі охорони природи певних осіб, наприклад, при відтворенні лісу, у разі ініціювання створення чи оголошення територій або об'єктів природно-заповідного фонду власниками цих територій (об'єктів) тощо.

Зокрема, статтею 10 Закону України «Про державні нагороди України» встановлено почесне звання України «Заслужений природоохоронець України». Таке звання присвоюється працівникам установ і закладів охорони природи наукових та науково-дослідних установ за значний внесок у охорону рідкісних та таких, що зникають, видів флори і фауни, відновлення та збереження природних ресурсів України (абз. 9 Положення про почесні звання України). До прикладу таким званням нагороджено Володимира Борейка, голову Національного еколого-натуралістичного центру.

Згідно із ст. 41 Кодексу України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР першовідкривачі родовищ корисних копалин мають право на винагороду. Порядок виплати грошової винагороди та застосування інших видів заохочення встановлено Положенням про першовідкривачів родовищ корисних копалин, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.02.1995 р. № 80. Наприклад, їх іменами можуть називатися розвідані ними родовища.

Законодавством можуть встановлюватися спеціальні види заохочення (відзнаки, грамоти, подяки). Так, наприклад, Мінприроди України було запроваджено спеціальні відомчі заохочувальні відзнаки (накази «Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 13.07.2009 р. № 374, «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства екології та природних ресурсів України» від 02.04.2013 р. № 140, «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Державної служби геології та надр України» від 18.01.2013 р. № 14, «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Державного агентства водних ресурсів України» від 13.02.2013 р. № 51, «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Державної екологічної інспекції України» від 05.08.2013 р. № 333).

Важливими з точки зору формування первинних екологічних знань та стимулювання юнацтва і молоді до природоохоронної діяльності є накази МОНмолодьспорту України, зокрема: «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Земля – наш спільний дім» від 14.05.2012 р. № 573;

«Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс винахідницьких і раціоналізаторських проектів еколого-натуралістичного напрямку» від 03.10.2012 р. № 1068; «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс дослідницько-експериментальних робіт із природознавства «Юний дослідник» від 08.10.2012 р. № 1078 тощо.

Окремі заходи еколого-правового стимулювання встановлюються також щодо інших сфер суспільної діяльності. Так, наказом Мінрегіону України від 03.09.2012 р. № 450 затверджено Положення про щорічний всеукраїнський конкурс «Кращий суб'єкт господарювання у сфері водопостачання та водовідведення»; спільним наказом Державного комітету України з енергозбереження та Міністерства економіки України від 21.06.2000 р. № 47/127 – Положення про матеріальне стимулювання колективів і окремих працівників підприємств, організацій та установ за економію паливно-енергетичних ресурсів у суспільному виробництві; на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.05.2010 р. № 1077-р Головним державним санітарним лікарем України видано постанову «Про удосконалення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за впровадження системи НАССР» від 30.06.2010 р. № 20, якою передбачено зменшення кількості планових заходів державного санітарно-епідеміологічного нагляду та періодичності досліджень харчових продуктів тим суб'єктам, які впровадили та використовують систему НАССР та/або аналогічні системи забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Отже, можна говорити про еколого-правове стимулювання:

а) широких верств населення (наприклад, звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель тощо згідно із абз. 3 ст. 27 Закону України «Про охорону земель»;

б) суб'єктів господарювання (наприклад, наказ Мінприроди «Про затвердження Порядку відбору природоохоронних заходів через механізм здешевлення кредитів комерційних банків»);

в) колективів і окремих працівників (наприклад, спільний наказ Держкоенергозбереження, Мінекономіки «Про затвердження Положення про матеріальне стимулювання колективів і окремих працівників підприємств, організацій та установ за економію паливно-енергетичних ресурсів у суспільному виробництві»);

г) осіб зі спеціальним статусом: працівників відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників підприємств, а також інших спеціально уповноважених осіб (наприклад, стимулювання працівників спеціально уповноважених органів виконавчої влади, громадських інспекторів, посадових осіб підприємств, установ та організацій, які здійснюють охорону, використання і відтворення тваринного світу згідно зі ст. 62 Закону України «Про тваринний світ»).

Так, стимулюючими суб'єктами можуть бути *екологічні громадські об'єднання та благодійні організації*, що створені та діють відповідно до ЦКУ,

Законів України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність».

До авторитетних стимулюючих суб'єктів у цій категорії можна віднести Всеукраїнську громадську організацію «Жива планета». За її ініціативою, з метою популяризації кращого вітчизняного досвіду впровадження більш чистих технологій виробництва та систем екологічного управління, з 2001 року проводиться Всеукраїнський конкурс «Екологічна якість та безпека». Зазначений конкурс впроваджено свого часу за сприяння Мінприроди та Державної служби технічного регулювання України.

Фінансову підтримку надають також неприбуткові установи та благодійні організації, в тому числі їх регіональні представництва, засновані відповідно до міжнародних договорів, стороною яких є Україна. Так, Регіональний екологічний центр «РЕЦ-Київ», створений на виконання Угоди між Україною та Сполученими Штатами Америки щодо Регіонального екологічного центру в Україні від 08.12.1999 р., надавав гранти для виконання на неприбуткових засадах екологічних проектів, здійснює інші види підтримки діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Особливого значення на сьогоднішній день набуває спеціальний інститут представництва громадськості – *громадські ради* при міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»), які покликані забезпечувати громадські інтереси при формуванні та реалізації окремих напрямів державної політики.

Так, Громадська рада при Міндовкілля відповідно до покладених на неї завдань сприяє проведенню інформаційних кампаній, акцій та спільних дій громадських організацій, залученню міжнародної технічної допомоги, у тому числі грантів, та державної фінансової підтримки реалізації проектів громадських організацій природоохоронного спрямування (підп. 9 п. 2.1 Положення про Громадську раду при Міністерстві екології та природних ресурсів України). Серед ініціатив такої громадської ради у сфері еколого-правового стимулювання слід згадати організацію Всеукраїнського конкурсу соціальної реклами природоохоронного спрямування «Новий погляд на проблеми довкілля», який вперше проведено у 2013 році.

В літературі існують і інші види екологічного стимулювання.

Опосередкований стимулюючий вплив здійснюють і такі правові засоби, як екологічне маркування, екологічне страхування, екологічний аудит, екологічний контроль, екологічне ліцензування, «зелене» інвестування тощо. Хоча ці засоби не є прямими стимулами у власному розумінні слова, вони формують механізм опосередкованого правового стимулювання завдяки своїм стимулюючим функціям.

РОЗДІЛ 9. ЮРИДИЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

9.1. Поняття захисту в механізмі правового забезпечення екологічних прав громадян

За загальним підходом *захист* – це охорона, підтримка, заступництво; сукупність правових, економічних, організаційних та технічних заходів, що мають на меті запобігти порушенням прав будь-кого або припинити таке порушення; це місце, притулок, де можна захиститися, заховатися від чогось, небудь, укриття, наприклад, укриття робітників під час аварії тощо.

Захист права – це використання передбачених законом можливостей (інструментів) для поновлення свого порушеного, визнання невизнаного, чи присудження оспорюваного права. «Право на захист особа здійснює на свій розсуд» (стаття 20 Цивільного кодексу України).

У законодавстві не міститься визначення поняття захисту екологічних прав громадян. Зазначається лише, що порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України (ч. 3 ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Тобто, закон визначає порядок та форму захисту порушених прав.

Захист екологічних прав реалізується у межах процесуально-правових гарантій їх забезпечення, тобто у визначених законодавством порядках здійснення екологічних прав та звернення до органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів за сприянням у реалізації таких прав, а також за захистом порушених прав.

Отже, *захист екологічних прав громадян* доцільно розглядати як сукупність юридичних заходів, що спрямовані на запобігання порушенням та припинення порушення таких прав, усунення перепон у їх реалізації, визнання таких прав як оспорюваних, поновлення таких прав.

9.2. Правові засади захисту екологічних прав громадян

Для з'ясування суті правових засад захисту екологічних прав громадян доцільно брати до уваги формальне закріплення юридичних можливостей особи захищати свої права. Тому беззаперечно, доцільно згадувати ті нормативно-правові акти, в яких таке право будь-коли було закріплено.

При цьому доцільно розмежовувати такі поняття як: засоби, способи та форми захисту порушених екологічних прав.

Так, *засоби захисту* – це дії уповноваженої особи (володільця права), які спрямовані на вимагання здійснення захисту свого права від посягань інших суб'єктів, наприклад, подання заяви, скарги, позову. *Способи захисту* – це дії державних органів у межах їх компетенції, які безпосередньо спрямовані на захист прав, наприклад, визнання права на екологічну безпеку чи права на

екологічну інформацію судом, розгляд правил добросусідства місцевою радою, опротестування акту органу державної виконавчої влади, який порушує екологічні права та інше. *Форми захисту* – це варіанти звернення громадянина за захистом свого порушеного права, обумовлені різницею діяльності державних органів та інших інституцій по захисту таких прав у цілому – до органів місцевого самоврядування, до органів державної виконавчої влади, до правоохоронних органів, до громадських організацій, до судів.

Так, право громадян на захист закріплено у статті 10 Загальної декларації права людини, згідно з якою воно знайшло своє відображення у частині першій статті 55 Конституції України: Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Відповідно до статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Водночас, частиною п'ятою статті 55 Конституції України, кожному гарантується захист своїх прав, свобод та інтересів від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Такий підхід відповідає проявам верховенства права, що не обмежується лише законодавством, а містить і інші соціальні регулятори, норми моралі, традиції, звичаї тощо.

Після використання всіх національних засобів юридичного захисту кожен може звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Загальні положення щодо способів захисту екологічних особистих майнових та немайнових прав та свобод людини і громадянина визначено Цивільним кодексом України.

Законодавчим положенням про захист екологічних прав громадян відповідають норми ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими закріплено такі юридичні можливості як: а) подавати позови до підприємств, установ, організацій та громадян про відшкодування шкоди їх здоров'ю та майну внаслідок порушення вимог екологічного законодавства, а також б) оскаржувати дії чи бездіяльність службових та посадових осіб у разі порушення екологічних прав громадян. В такий спосіб у національному законодавстві імплементовані положення Орхуської конвенції, особливо щодо права на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Положення про захист прав природокористувачів визначені у земельному, надровому, водному, лісовому та іншому законодавстві.

Згідно із Конституції України (стаття 40), кожна людина має право направляти індивідуальні чи письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, до посадових та службових осіб.

Тому порядок звернень визначається Законом України «Про звернення громадян».

Положеннями вищевказаного Закону України передбачено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Отже, *правові засади захисту екологічних прав громадян можна визначати як сукупність правових норм, що складають відповідний підінститут екологічного права, спрямованих на закріплення та реалізацію форм, способів та засобів захисту екологічних прав громадян.*

9.3. Правові форми захисту екологічних прав громадян

З огляду на те, що форми захисту – це варіанти звернення громадянина за захистом свого порушеного права, обумовлені різницею діяльності державних органів та інших інституцій по захисту таких прав у цілому, розглянемо можливі по закону такі форми з урахуванням конституційного принципу розподілу влад.

Так, законодавча влада забезпечує **нормативну форму захисту екологічних прав громадян**. Згідно з Конституцією (ст. 92) виключно законами Верховна Рада України визначає права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав, тобто правові засади реалізації та захисту. З урахуванням положень статті 8 Конституції України про те, що її норми є нормами прямої дії і тому звернення громадян до суду для захисту прав, передбачених статтею 50 гарантується.

Крім цього, Конституція України закріплює право кожного на звернення за захистом своїх прав до *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* (далі – Уповноважений). Така посада запроваджена відповідно до статті 101 Конституції України з метою забезпечення парламентського контролю за додержанням конституційних (в тому числі екологічних) прав і свобод людини і громадянина.

Компетенція Уповноваженого визначена Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 13 листопада 1997 р., згідно з яким він вправі приймати до свого розгляду звернення, подане протягом року після виявлення правопорушення у цій сфері.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у

відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений приймає та розглядає звернення народних депутатів України, громадян України, незалежно від місця їх перебування, іноземців, осіб без громадянства, які перебувають на території України, або осіб, які діють в їхніх інтересах.

Так, за даними Щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання та захисту прав людини і громадянина в Україні за 2020 рік» розглядалися справи щодо екологічних прав. Зокрема, у 2020 році до Уповноваженого надійшло 292 повідомлення громадян про порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, здійснено 29 моніторингових, зокрема щодо права людини на безпечні для життя та здоров'я поверхневі води та атмосферне повітря. У значній частині повідомлень до Уповноваженого заявники зазначали про неефективність виконання органами державної влади та місцевого самоврядування покладених на них повноважень. Уповноваженим скеровані відповідні рекомендації до Держекоінспекції, спрямовані на поновлення прав громадян на безпечне довкілля. З інших питань направлені рекомендації Верховній Раді, Кабінету Міністрів, Міндовкілля та іншим органам на усунення порушень екологічних прав громадян (сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)⁴⁹.

Відповідна роль у механізмі захисту екологічних прав належить *Конституційному Суду України*, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів про екологічні права Конституції України і дає їх тлумачення (ст. 147 Конституції). Так, у 2000 році Конституційний Суд рішенням від 25 жовтня офіційно розтлумачив положення п. 1 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо однозначності при вирішенні спорів про визнання осіб потерпілими від наслідків такої катастрофи, та що матиме відповідне значення при захисті прав осіб такої категорії.

У випадках, коли використані всі національні засоби правового захисту, *кожен має право звертатися за захистом своїх порушених прав і свобод до відповідних органів міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна* (ст. 55 Конституції України). Зокрема, Порядок та умови звернення до Європейського суду з прав людини викладено на сайті Міністерства юстиції України, із зазначенням електронної адреси, за якою можна надсилати такі звернення, вимоги до звернення, та інше.

⁴⁹ З порядком подання звернення до Уповноваженого можна ознайомитися за посиланням. URL: <https://bit.ly/3gSUs69>.

Так, наприклад, практика діяльності вітчизняної судової інстанції стала підставою для прийняття Європейським судом з прав людини ряду рішень проти держави Україна (наприклад, Дубецька та інші проти України (2011); Гримковська проти України (2011); Дземюк проти України (2014)), що є одним із показників необхідного удосконалення механізму розгляду судових справ цієї категорії в Україні. Тим паче, що практика Європейського суду з прав людини доводить різноманітність судових рішень в цій категорії судових справ⁵⁰.

Зокрема, в рамках ст. 2 Європейської конвенції з прав людини (право на життя), Європейським судом з прав людини формується судова практика у справах: 1) про небезпечні види промислової діяльності; 2) про вплив промислових викидів на здоров'я людей; 3) про вплив природних катастроф на людей та їх майно.

Згідно зі ст. 6 Конвенції (право на справедливий суд) формується судова практика у справах: 1) про доступ до суду в контексті оскарження дозволів щодо екологічно небезпечної діяльності; 2) про невиконання остаточних судових рішень про припинення екологічно небезпечної діяльності.

Відповідно до ст. 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя та житла) в Європейському суді з прав людини формується судова практика у справах:

- 1) про екологічні ризики та доступ до інформації;
- 2) про промислове забруднення;
- 3) про вплив антен мобільного зв'язку;
- 4) про шумове забруднення;
- 5) про вплив містобудівної діяльності;
- 6) про поведження з відходами;
- 7) про забруднення питної води.

В рамках ст. 10 Конвенції (свобода вираження поглядів) формується практика розгляду справ про переслідування громадських екологічних організацій, а в рамках ст. 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) – практика розгляду справ про попередження про надзвичайні ситуації і т. ін.⁵¹.

Потребує додаткового дослідження і питання відшкодування шкоди, заподіяної силами природи, зокрема розмежування її та шкоди, заподіяної внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Змішування цих двох видів шкоди неприпустиме, оскільки, як відомо, за шкоду, заподіяну силами природи, ніхто не відповідає, оскільки стихія об'єктивно знаходиться поза сферою контролю будь-якого суб'єкта права. Натомість практика Європейського суду з прав людини доводить, що в такому випадку відповідачем буде виступати держава, як суб'єкт, який згідно міжнародного та національного законодавства виступає гарантом екологічної безпеки на своїй території. Прикладами такої судової практики можна назвати справи Будаєва та інших

⁵⁰ Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія. Київ, НУБіП України, 2017. 589 с.

⁵¹ Там само.

проти Росії щодо зсуву ґрунту, а також Озела та інших проти Туреччини про землетрус⁵².

Адміністративна форма захисту екологічних прав громадян передбачає розгляд звернень громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України (стаття 40), кожна людина має право направляти індивідуальні чи письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, до посадових та службових осіб шляхом подання заяв (клопотання) про усунення шкідливих дій чи бездіяльності, що порушують екологічні права. Такими шкідливими діями або бездіяльністю можуть визначатися склади правопорушень, визначених в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», правопорушення визначені й іншими нормативно-правовими актами екологічного законодавства. Порядок таких звернень визначається Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян».

Зокрема, *положеннями статей вищевказаного Закону України* передбачено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із *зауваженнями, скаргами та пропозиціями*, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та *скаргою про їх порушення*.

При цьому доцільно керуватися положеннями Законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими, де закладено загальні принципи державної служби служити Українському народові, забезпечення проведення політики у сфері реалізації та захисту прав людини і громадянина та інше.

Судова форма захисту екологічних прав громадян. Такий захист доцільно розглядати як основний вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України. Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства України. Слід відмітити, що норми, які передбачають вирішення спорів у судах, зокрема про поновлення порушеного права, не можуть суперечити принципу рівності усіх перед законом та судом і у зв'язку з цим обмежувати право на судовий захист. Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах.

Для того щоб звернутися до суду необхідно скласти позовну чи іншу заяву, передбачену чинним процесуальним законодавством, надати суду відповідні

⁵² Там само.

докази та сплатити судовий збір. Позов має відповідати вимогам встановленим процесуальним законодавством. Підготувати документи для звернення до суду особа може самостійно або ж звернутися за правового допомоги, у тому числі безоплатною.

Згідно з Орхуською конвенцією процедура розгляду позовів з питань навколишнього середовища в суді має бути швидкою, а оплата за неї – не високою, чи взагалі не стягуватися. Скарга чи позов до суду може бути подано як самим громадянином, права якого порушені, так і його представником, або громадським об'єднанням. Повноваження громадськості щодо подання позовів до суду у справах з питань охорони довкілля, захисту прав громадян та суспільного екологічного інтересу визначені Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 21), «Про природно-заповідний фонд України», «Про відходи», в інших законах та в Орхуській конвенції.

Представляти в судах громадські та державні інтереси вправі й Прокуратура України.

При розгляді справи по суті суд, виявивши порушення законності окремими посадовими та службовими особами, або іншими громадянами чи юридичними особами постановляє окрему ухвалу про вжиття заходів по усуненню правопорушень, а у разі виявлення у діях відповідача ознак злочину, він повідомляє про це прокуратуру або сам порушує кримінальну справу.

Відповідно до вимог ст. 10 та 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», діяльність, яка порушує вимоги екологічної безпеки та екологічні права громадян припиняється за рішенням суду.

Рішення суду про визнання незаконними екологічно значимі рішення органів державної влади чи місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення захисту права на безпечне для життя та здоров'я довкілля не лише громадянина-позивача, а й широкого кола осіб, які підпадають під дію такого рішення.

Згідно з Орхуською конвенцією, при встановленні обґрунтованості скарги чи позову, рішення суду про неправомірність дій службових та інших осіб зобов'язує усунути виявлені порушення екологічних прав, задовольнити вимогу заявника, відновити його право тощо.

Доцільно брати до уваги, що відповідно до цивільного права виділяються такі форми захисту, хоч вони називаються способами захисту:

самозахист цивільних прав. Самозахист цивільних прав – це здійснення уповноваженою особою дозволених законом дій фактичного порядку, спрямованих на охорону його особистих або майнових прав і інтересів (ст. 15 ЦК України). До них, наприклад, відносяться фактичні дії власника або іншого законного власника, спрямовані на охорону майна, а також аналогічних дій, вчинені в стані необхідної оборони або крайньої необхідності (ст. 1169, 1177 ЦК України);

заходи оперативного впливу на порушника цивільних прав. Заходи оперативного впливу - це юридичні засоби правоохоронного характеру, які застосовуються до порушника цивільних прав і обов'язків самою

уповноваженою особою як стороною в цивільному правовідносинах без звернення до компетентним державним чи громадським органів за захистом права. Серед заходів оперативного впливу можна виділити: виконання уповноваженою особою невиконаної роботи боржником за рахунок останнього; забезпечення зустрічних вимог, платежів (наприклад, затримка видачі вантажу одержувачу або його відправлення до внесення всіх належних платежів; відмовні (відмова здійснити певні дії в інтересах несправного контрагента; одностороннє розірвання договору або зміна його умов при неправомірним поведінку контрагента); розрахунково-кредитні заходи по аналогії з санкціями (наприклад, переведення несправного платника на акредитивну форму розрахунків); утримання;

заходи правоохоронного характеру, що застосовуються до порушників цивільних прав компетентними державними чи іншими органами. Заходи правоохоронного характеру, що застосовуються до правопорушникам державою - способи захисту цивільних прав, які реалізується в юрисдикційній формі - у судовому або адміністративному порядку.

Нажаль, вітчизняна судова практика у вирішенні екологічних спорів є недосконалою. Однією з найбільших перешкод у швидкому і ефективному розгляді таких справ у судах сьогодні є⁵³:

- 1) відсутність узагальнення судової практики з розгляду екологічних спорів;
- 2) розгляд екологічного спору із застосуванням принципу підсудності;
- 3) переважаючість судів іншими категоріями справ;
- 4) відсутність професійної кваліфікації суддів у розгляді екологічних спорів;
- 5) недостатня активність громадськості до питань захисту порушених екологічних прав;
- б) обов'язковість різного роду експертиз, що підтверджують причинно-наслідковий зв'язок.

Яким чином можна подолати ці проблеми?

По-перше, вже давно має бути напрацьовано узагальнення судової практики з екологічних спорів, як це зроблено, зокрема, в Європейському суді з прав людини (наводилось вище). Однак вітчизняна судова практика показує, що рішення по таким категоріям справ будуть виноситись судами різної підсудності. Є навіть приклади розгляду однієї справи судами різної підсудності (про пожежу на БРСМ у м. Василькові). Така ситуація ускладнює реалізацію громадянами України права на доступ до правосуддя з екологічних питань, тим паче, що вона

⁵³ Краснова Ю.А. Екологічний суд як гарантія захисту прав людини і громадянина. Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний і перспективний погляди: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 травня 2019 р.) / КНУ ім. Тараса Шевченка, ІДіП ім. В.М. Корецького НАН України; за заг. ред. Краснової М.В., Коваленко Т.О. Чернівці: Кондратьєв А.В. 2019. С. 158-162; Краснова Ю.А. Проблеми забезпечення права на екологічну безпеку в національних судах України та шляхи їх вирішення. Судовий захист природного довкілля та екологічних прав: Міжнародний судовий форум. КАСУ (7 листопада 2019 р.). Програма Форуму: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/154098-u-kiyevi-prokhorit-forum-sudoviy-zakhist-prirodnogo-dovkillya-ta-ekologichnikh-prav-translyatsiya>.

ще супроводжується надзвичайно високим навантаженням суддів іншими категоріями справ.

З цього випливають два можливі варіанти подальшого розвитку судової гілки влади, який би дав можливість здійснювати швидкий та ефективний розгляд екологічних справ:

1) створення судової системи, що спирається на внутрішню спеціалізацію судових органів (створення так званих «зелених лав» або зелених суддів без формальної зміни судової структури) (як наприклад: в штаті Вермонт, Гаваї, округ Колумбія, Массачусетс, Техас США, Австрії, низці країн Азії та Південної Америки);

2) створення самостійної екологічної судової системи чи трибуналу (як наприклад: в Новому Південному Уельсі Австралія, в провінції Онтаріо Канада, в Новій Зеландії, в Швеції, Індії тощо).

Основними причинами створення таких судів у світі називають: 1) збільшення кількості і масштабів екологічних проблем; 2) прийняття у багатьох країнах комплексного екологічного законодавства; 3) активізація позиції громадянського суспільства; 4) нездатність судів загальної юрисдикції ефективно здійснювати правосуддя у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Слід наголосити, що у 2012 році Міжнародним судом екологічного фонду (International Court of the Environment Foundation) на розгляд Конференції з навколишнього середовища і розвитку був представлений новий проект про створення в рамках ООН Міжнародного екологічного суду. За результатами розгляду даного проекту була створена Комісія по формуванню Міжнародного екологічного суду⁵⁴.

Поліпшення екологічного верховенства права, доступ до правосуддя та вирішення екологічних спорів стало необхідним інструментом й для досягнення Порядку денного ООН до 2030 року щодо сталого розвитку і Цілей Сталого Розвитку, зокрема, цілі 16 – «забезпечити доступ до правосуддя для всіх і побудувати ефективні, підзвітні та інклюзивні установи», де спеціалізовані екологічні суди та трибунали розглядаються як успішний спосіб досягнення цієї важливої мети⁵⁵.

Питання створення спеціалізованих екологічних судів звичайно ж проблематичні, про що ведуться серйозні дебати. Ми акцентуємо увагу на аргументах, що виступають на користь запровадження таких судових інстанцій⁵⁶:

⁵⁴ Krasnova Yu.A., Deinega M.A., Honharuk L.Yu, Sviatchenko L.O. Ecological court as the guarantee of protection of rights of human and citizens. Bulletin of national academy of sciences of the republic of Kazakhstan. 2019. № 380. С. 185-191.

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Краснова Ю.А. Сучасні підходи до забезпечення права на доступ до правосуддя з питань довкілля. Аграрне, земельне, екологічне, трудове право та право соціального забезпечення: здобутки та перспективи в Україні. Тези доповідей учасників Всеукраїнської дистанційної наук.-практ. конф. До 10-річчя створення однойменних кафедр (м. Київ, 12.03.2021 р.) / за заг. ред. проф. М.І. Іншина, за ред. проф. В.В. Носіка, доц. Т.Г. Ковальчук, ас. М.Б. Мельник. Київ: Освіта України, 2021. С. 246-249.

1) спеціалізація судів забезпечується передусім глибокими еколого-правовими знаннями. Передбачається, що судді в екологічних судах будуть володіти знаннями про систему екологічного законодавства, великим досвідом його застосування у питаннях розгляду спорів з питань екології, оскільки наявність цього стане обов'язковим критерієм для їх призначення. Також екологічні суди повинні мати в своєму складі експертів, які спеціалізуються в різних сферах знань, мають відповідний досвід, здатний сприяти ефективному розгляду складних справ, що стосуються раціонального природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки;

2) ефективність діяльності екологічних судів. Як відомо зараз через значне навантаження, яке відчувають суди загальної юрисдикції, збільшуються терміни розгляду скарг, а це призводить до великих витрат як з боку держав, так і з боку приватних осіб. Створення спеціалізованих судів дозволить зробити процес розгляду екологічних спорів більш швидким та ефективним;

3) можливість для держави показати своїм громадянам дійсну стурбованість екологічними проблемами і намір вплинути на існуючу ситуацію у межах реалізації своєї екологічної політики;

4) значне скорочення судових витрат завдяки організації власних спеціальних екологічних процедур розгляду екологічних спорів;

5) забезпечення однаковості судової практики з екологічних питань, що дозволить сторонам мати можливість прогнозувати ймовірний результат справи на підставі раніше прийнятого рішення, а також виключити такий негативний фактор, як вибір «зручного суду», коли сторони можуть вибирати суд, де, на їхню думку, найбільш ймовірно прийняття рішення на їхню користь;

6) можливість розширення суб'єктного складу судового розгляду, оскільки відкривається можливість для позовів, що впливають із суспільного інтересу, участі в процесі зацікавлених третіх осіб, колективних позовів і т. ін.;

7) можливість встановлювати пріоритети з розгляду термінових справ, в той час як в судах загальної юрисдикції справи з екологічних питань, як правило, розглядаються в залежності від терміну їх надходження і часто відкладаються на довгий час в силу їх комплексного характеру та потреби додаткового вирішення обставин;

8) можливість активно використовувати альтернативні способи вирішення екологічних спорів. За словами Дж. і К. Прінг, більше половини екологічних судів підтримують альтернативне вирішення спорів, включаючи мирову угоду, процедуру посередництва, незалежну експертизу третіми особами, арбітраж, і навіть питання реституції правосуддя;

9) можливість застосовувати екологічними судами інтегрованого підходу до розгляду справ, пов'язаних з навколишнім природним середовищем, приймати рішення з питань, які зазвичай належать до компетенції різних органів, проте які взаємопов'язані між собою (наприклад, зонування територій, будівництво екологічно небезпечних об'єктів, відповідність стану довкілля екологічним, епідеміологічним і санітарним вимогам, ліміти природокористування та викидів в атмосферу, перевезення небезпечних речовин

і відходів, оцінка впливу на довкілля, стратегічна екологічна оцінка, вимоги щодо збереження навколишнього середовища та ін.);

10) спеціалізовані екологічні суди можуть поєднувати в своїй діяльності різні юрисдикції (цивільну, кримінальну, адміністративну), що дозволить їм застосовувати найбільш ефективні способи судового захисту екологічних прав (зокрема, опція, яка не доступна звичайному суду).

При створенні екологічного суду доцільно вирішити цілий комплекс інших питань, зокрема: лаконічність у назві цього виду суду; його юрисдикція; його рівень в системі національних судів (нижчі інстанції, Верховний суд); територіальна дія; обсяг справ; процесуальна правоздатність; витрати; доступ до наукової і технічної експертизи; альтернативне врегулювання спорів; компетенція суддів; управління справами; виконання рішень і способи правового захисту тощо.

9.4. Способи захисту екологічних прав громадян

За загальним правилом *способи захисту* – це дії державних органів у межах їх компетенції, які безпосередньо спрямовані на захист прав людини і громадянина.

Основні положення щодо способів захисту суб'єктивних прав визначено в Цивільному кодексі України, які доцільно застосовувати й до способів захисту екологічних прав. Так, за теорією цивільного права, *спосіб захисту суб'єктивних цивільних прав – це закріплені законом матеріально-правові засоби примусового характеру, за допомогою яких провадиться відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і вплив на правопорушника. Захист суб'єктивних цивільних прав та інтересів здійснюється в передбаченому законом порядку, тобто за допомогою застосування належної форми, засобів і способів захисту*⁵⁷.

Законодавством визначено *три окремі підстави для захисту цивільного права особи: порушення, невизнання, оспорювання цивільного права. Порушення права – це наслідок протиправної поведінки протилежної сторони, чийми діями завдано шкоду правам та інтересам особи. Невизнання права* полягає у пасивному запереченні наявності в особи суб'єктивного цивільного права, яке безпосередньо не завдає шкоди суб'єктивному праву, але створює невпевненість у правовому статусі носія суб'єктивного права. *Оспорювання – це наявність спору між учасниками цивільно-правових відносин про приналежність чи відсутність права в однієї із сторін.*

Відповідно до положень статті 16 Цивільного кодексу України встановлюються такі способи захисту прав та інтересів.

⁵⁷ Способи захисту суб'єктивних цивільних прав громадян. URL: https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/%D0%A1%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8_%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83_%D1%86%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D1%82%D0%B0_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B2

Визнання суб'єктивного права – застосовується тоді, коли наявність в особи визначеного суб'єктивного права піддається сумніву або оспорюється, заперечується, або є реальна загроза таких дій. Наприклад, право на екологічну інформацію.

Визнання правочину недійсним – являє собою окремий випадок реалізації такого способу захисту, як відновлення становища, що існувало до порушення права, тому що збігається з ним у правовій сутності. Найбільш очевидно це при приведенні сторін у первісне становище. Наприклад, при порушенні права власності на природні ресурси чи права природокористування.

Наведемо приклад судової практики з цих питань⁵⁸.

Так, Велика Палата Верховного Суду розглянула справу за позовом прокурора в інтересах держави в особі Головного управління Держземагентства та районної державної адміністрації до товариства з обмеженою відповідальністю про визнання недійсними протоколу аукціону з продажу об'єкта земельних торгів, договорів купівлі-продажу, міни та про повернення земельної ділянки.

Велика Палата зазначила що, заволодіння громадянами та юридичними особами землями водного фонду всупереч вимогам Земельного кодексу України, перехід до них права володіння цими землями є неможливим. Розташування земель водного фонду вказує на неможливість виникнення приватного власника, а отже, і нового володільця, крім випадків, передбачених у статті 59 цього кодексу.

Зайняття земельної ділянки водного фонду з порушенням статті 59 Земельного кодексу України має розглядатися як не пов'язане з позбавленням володіння порушення права власності держави чи відповідної територіальної громади. У такому разі позовна вимога зобов'язати повернути земельну ділянку має розглядатися як негативний позов, який може бути заявлений упродовж всього часу тривання порушення прав законного володільця відповідної земельної ділянки водного фонду.

У разі задоволення вимоги власника про витребування земельної ділянки з чужого незаконного володіння особи, за якою зареєстроване право власності на цю ділянку, суд витребує останню на користь власника від вказаної особи, а не зобов'язує таку особу повернути відповідну ділянку власникові.

Зобов'язання з реституції виникають внаслідок недійсності правочину його нікчемності чи визнання судом недійсним. Реституція є заходом, спрямованим на приведення майнового стану сторін недійсного правочину до стану, який вони мали до вчинення такого правочину. Вимога про повернення майна, переданого на виконання недійсного, зокрема нікчемного, правочину, за правилами реституції може бути адресована тільки стороні цього правочину. Крім того, реституцію можна застосувати лише у випадку, коли предмет недійсного

⁵⁸ Постанова Верховного суду від 28 листопада 2018 року у справі № 504/2864/13-ц. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/81842010>

правочину станом на час вирішення відповідного питання перебуває в тієї сторони недійсного правочину, якій він був переданий.

Припинення дії, яка порушує право – застосовується в разі потреби припинити порушення права особи в майбутньому, тобто усунути перешкоди для здійснення права, створювані порушником, а також якщо порушення саме по собі не позбавляє особу суб'єктивного права, але заважає їй нормально його реалізувати. Має місце в триваючому правопорушенні. Наприклад, порушення права на екологічну безпеку, права власності на природні ресурси чи право природокористування.

Пропонуємо судову практику із цих питань⁵⁹.

20 вересня 2018 року Велика Палата Верховного Суду розглянула справу за позовом фізичної особи про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування.

Велика Палата зазначила, що ФОП ОСОБА_3 звернувся до господарського суду з позовом про визнання незаконним та скасування рішення сільської ради про розірвання договору оренди земель водного фонду, на підставі якого укладено відповідну угоду про розірвання договору оренди, а також про усунення перешкод з боку відповідачів щодо здійснення позивачем господарської діяльності з вилову риби з об'єкта водного фонду, взятого ним в суборенду.

Визначальними ознаками приватноправових відносин є юридична рівність та майнова самостійність їх учасників, наявність майнового чи немайнового, особистого інтересу суб'єкта. Спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням наявного приватного права як правило, майнового певного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень.

При визначенні предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Системний аналіз норм процесуального права свідчить про те, що рішення суб'єкта владних повноважень у сфері земельних відносин (у тому числі щодо земель водного фонду) може оспорюватися з точки зору його законності, а вимога про визнання рішення незаконним – розглядатися в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо за результатами реалізації рішення у фізичної чи юридичної особи виникло право цивільне й спірні правовідносини, на яких ґрунтується позов, мають приватноправовий характер.

Оскільки юрисдикційність спору залежить від характеру спірних правовідносин, правового статусу суб'єкта звернення та предмета позовних вимог, а право вибору способу судового захисту належить виключно позивачеві,

⁵⁹ Постанова Верховного суду від 20 вересня 2018 року у справі № 126/1373/17. URL: https://protocol.ua/ru/postanova_vp_vs_vid_20_09_2018_roku_u_spravi_126_1373_17/

суд апеляційної інстанції неправильно визначив, що позов ОСОБА_3 у цьому випадку має розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Відновлення становища, яке існувало до порушення – застосовується в тих випадках, коли порушене право в результаті правопорушення не припиняє свого існування і може бути реально відновлене шляхом усунення наслідків правопорушення. Наприклад, повернення незаконно зайнятої земельної ділянки.

Примусове виконання обов'язку в натурі – застосовується тоді, коли внаслідок існуючих між сторонами цивільних правовідносин зобов'язана особа повинна була передати визначену річ або виконати обов'язок особисто (по зобов'язаннях, де особистість боржника має істотне значення). Застосовується при забрудненні природного ресурсу небезпечними речовинами.

Зміна або припинення правовідношення – застосовуються в тих випадках, коли правовідношення внаслідок вимог закону змінилося або припинилося, коли одна зі сторін систематично не виконує свої обов'язки, а також як «санкція» за недозволену поведінку.

Відшкодування збитків та інші способи залагодження матеріальної шкоди – застосовуються як у договірних, так і в позадоговірних відносинах при невиконанні (неналежному виконанні) зобов'язань або заподіянні шкоди. Як інші способи відшкодування майнової шкоди можна назвати оплату неустойки (установлення, визначення неустойки). Наприклад, компенсація шкоди при порушенні права на екологічну безпеку.

До прикладу, наведемо судову практику по такому способу захисту⁶⁰.

27 червня 2019 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду, розглянувши справу за позовом першого заступника керівника Білоцерківської місцевої прокуратури Київської області в інтересах держави в особі Лобачівської сільської ради Володарського району Київської області до ОСОБА_4 про відшкодування шкоди, заподіяної унаслідок порушення природоохоронного законодавства, прийняв постанову, в якій зазначив таке.

У справі, що переглядалася, встановлено, що 12 травня 2016 року та 13 травня 2016 року ОСОБА_4 на території Лобачівської сільської ради Володарського району Київської області здійснив незаконну порубку дерев.

Вироком Володарського районного суду Київської області від 29 червня 2016 року ОСОБА_4 визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого статтею 246 Кримінального кодексу України, а саме: 12 травня 2016 року та 13 травня 2016 року ОСОБА_4 на території Лобачівської сільської ради Володарського району Київської області здійснив незаконну порубку дерев, чим завдав державі матеріальну шкоду на суму 199040,30 грн, йому призначено

⁶⁰ Рішення Володарського районного суду Київської області від 9 жовтня 2018 року у справі № 364/600/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/77157462/>; Заочне рішення Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 7 жовтня 2020 року у справі № 357/6006/20. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/92076854/>

покарання у виді штрафу у розмірі 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 850,00 грн.

Згідно з розрахунком, який проведено державним підприємством «Білоцерківське лісове господарство» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 року № 665 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди заподіяної лісу», розмір шкоди, заподіяної ОСОБА_4 унаслідок незаконної порубки дерев, становить 199 040,30 грн.

Рішенням Володарського районного суду Київської області від 10 жовтня 2016 року позов прокурора задоволено. Рішенням апеляційного суду Київської області від 22 грудня 2016 року рішення районного суду скасовано та ухвалено нове рішення про відмову у позові прокурора.

Рішення апеляційного суду мотивовано тим, що прокурором, який звернувся до суду в інтересах держави в особі Лобачівської сільської ради, не надано суду належних та допустимих доказів порушення відповідачем прав, інтересів чи завдання шкоди саме сільській раді, оскільки матеріальна шкода заподіяна державі в особі Київської обласної державної адміністрації, а ліс та земельна ділянка відносяться до лісового фонду, постійним користувачем земельної ділянки є Держлісгосп України

Верховний Суд не погодився з висновком суду апеляційної інстанції та зазначив, що шкода, заподіяна порушенням природоохоронного законодавства, відшкодовується шляхом перерахування коштів на єдиний розподільчий казначейський рахунок відповідної місцевої ради, на адміністративній території якої скоєно правопорушення, на користь зведеного бюджету.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції на підставі належним чином оцінених доказів дійшов правильного висновку про те, що Лобачівська сільська рада Володарського району Київської області є належним позивачем у справі, оскільки відповідач здійснив незаконну порубку дерев на її території, розподілення коштів до Державного, обласного та місцевого бюджетів здійснюватиметься згідно вимог статей 29, 69-1 Бюджетного кодексу України, вина ОСОБА_6 у завданні майнової шкоди унаслідок незаконної порубки дерев встановлена вироком суду, який набрав законної сили і ним не оскаржувався.

Посилаючись на зазначене, Верховний Суд вважав за необхідне рішення апеляційного суду Київської області від 22 грудня 2016 року скасувати, а рішення Володарського районного суду Київської області від 10 жовтня 2016 року залишити в силі;

Відшкодування моральної (немайнової) шкоди – застосовується при необхідності відшкодування (грішми, іншим майном або іншим способом) за фізичний біль і страждання, моральні страждання, приниження честі, гідності, ділової репутації внаслідок порушення прав особи. Наприклад, при порушенні права на екологічну інформацію. Як приклад, можна розглянути судову практику за таким посиланням⁶¹.

⁶¹ Постанова Верховного суду від 25 лютого 2019 року у справі № 2012/4613/2012. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80330456>.

Визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Так, у межах провадження № 14-292цс18 розглянемо таку справу⁶²

У травні 2017 року ОСОБА_3 звернувся до суду з позовом, у якому зазначав, що рішенням 13 сесії сьомого скликання Устянської сільської ради від 04 травня 2017 року залишено землі водного фонду ставка (кадастровий номер НОМЕР_1) у загальному користуванні громади для здійснення любительської риболовлі, а також заборонено громадянину ОСОБА_3 здійснювати вилов на цьому водному об'єкті у зв'язку з розірванням договору оренди та виникненням соціальної напруги на території громади.

Позивач вважав це рішення незаконним, оскільки, залишаючи згадану водойму у загальному користуванні громади для здійснення любительської риболовлі, відповідач підтвердив право кожного жителя громади села Устя Бершадського району Вінницької області на вилов риби в указаному ставку з додержанням правил любительської риболовлі. Проте з невідомих причин та без жодних законних повноважень одночасно прийняв рішення про заборону йому як одному із жителів цього села вилову рибу на цьому ставку.

ОСОБА_3 просив визнати незаконним та скасувати рішення 13 сесії сьомого скликання Устянської сільської ради від 04 травня 2017 року.

Рішенням Бершадського районного суду Вінницької області від 19 червня 2017 року в задоволенні позову ОСОБА_3 відмовлено.

Ухвалою Апеляційного суду Вінницької області від 08 вересня 2017 року апеляційну скаргу ОСОБА_3 задоволено частково. Рішення Бершадського районного суду Вінницької області від 19 червня 2017 року скасовано. Провадження у справі закрито. Роз'яснено ОСОБА_3 його право звернутися до суду в порядку адміністративного судочинства.

Перелік способів захисту, визначених у ст. 16 ЦК України не є вичерпним. Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом. Як правило, особа, право якої порушене, може скористатися не будь-яким, а цілком конкретним способом захисту свого права. Іноді спосіб захисту порушеного права та інтересу прямо визначений спеціальним законом, який регулює певне цивільне правовідношення.

Доцільно брати до уваги, що в Земельному кодексі України одержали своє закріплення практично аналогічні способи захисту земельних прав. Так, розділ 5 кодексу «Гарантії прав на землю» містить главу «Захист прав на землю», де такі способи закріплені та де визначаються механізми їх застосування.

Доцільно брати до уваги сучасну судову практику по вирішенні спорів із захисту екологічних прав, яка міститься на сайті Верховного суду за адресою: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf⁶³.

⁶² Постанова Верховного суду від 20 вересня 2018 року у справі № 126/1373/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76812131>

⁶³ Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав. Київ, 2019. 132 с.

РОЗДІЛ 10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

10.1. Поняття, форми та види відповідальності за порушення екологічних прав громадян

Відповідальність – це загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

Особливо це характерно для сфери екології, в умовах зміни стану довкілля під впливом суспільної техногенної діяльності, коли світова спільнота визнала винним у екологічних проблемах саму себе, все людство і закликає у політико-правових документах бути відповідальними за сучасний розвиток з тим, щоб не порушувати не лише права нинішніх, а і прийдешніх поколінь людей.

В літературі юридичну відповідальність за порушення екологічних прав громадян традиційно розглядають у межах юридичної відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства, юридичними ознаками якої є:

в об'єктивному значенні – це комплексний (міжгалузевий) правовий інститут екологічного права, сукупність правових норм: ст. 66 Конституції України; відповідного розділу Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», розділів у ЗК, ВК, ЛК України, КУпН, Законів України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря», «Про відходи», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про природно-заповідний фонд України» та в інших, а також в нормах КУпАП, КК, ЦК, в нормах міжнародних конвенцій тощо;

в суб'єктивному значенні – це здійснення додаткового обов'язку особою щодо несення негативних для себе наслідків за порушення вимог екологічного законодавства;

це форма реалізації державою своїх повноважень щодо застосування відповідних правових санкцій, обмежень або позбавлень прав, передбачених нормами права;

це специфічний тип екологічних правовідносин, який займає належне місце в предметі екологічного права. Суб'єктами таких відносин обов'язково є держава в особі уповноважених органів (природоохоронних, правоохоронних. судів), з іншого боку – підприємства, установи, організації та громадяни, які реалізують свої повноваження в сфері екології або порушують вимоги екологічного законодавства.

За загальним визначенням *юридична відповідальність в екологічному праві – це специфічна форма суспільних відносин, в яких за допомогою правових норм та інших правових засобів забезпечується державна екологічна політика щодо забезпечення добровільного та примусового виконання особами вимог*

екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, або покладається обов'язкове виконання інших обов'язків за вчинене екологічне правопорушення.

Така відповідальність за законодавством поділяється на дисциплінарну, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову.

Окрім цього, в теорії екологічного права існує думка про існування *еколого-правової відповідальності* (Андрейцев В.І., Краснова М.В та ін.) як специфічного виду, з огляду на те, що відповідно до одного з Рішень Конституційного Суду України можуть бути різні галузеві види відповідальності – конституційна, господарська, фінансова та інші. В умовах адаптації до європейського законодавства доцільно брати до уваги Директиву ЄС/2004 про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію завданої навколишньому середовищу шкоди. В країнах Європи є Закони про екологічну відповідальність (ФРН, Іспанія).

Екологічна відповідальність реалізується у межах регулятивних та охоронних правовідносин. Саме з таких міркувань в науці екологічного права розділяють **дві форми: позитивну та негативну відповідальність.**

Позитивна відповідальність власне означає належне, сумлінне, відповідальне відношення будь-якої особи до середовища свого існування, його окремих компонентів у якості природних об'єктів: землі, води, надр, лісів і т. ін. Така відповідальність проявляється у *активній поведінці при реалізації своїх прав і, особливо, обов'язків у сфері екології.* Особливо це стосується одночасної реалізації принципів екологічного права: користувач і забруднювач платять повну ціну; поєднання заходів відповідальності та стимулювання тощо.

У правовому значенні це здійснюється за рахунок реалізації таких правових положень як: Забезпечення екологічної безпеки... є обов'язком держави (ст. 16 Конституції України); Держава несе відповідальність за шкоду, заподіяну катастрофою на ЧАЕС (ст. 1 Закону України «Про правовий статус осіб, постраждалих наслідок аварії на ЧАЕС»); підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані сплачувати збори за спеціальне використання природних ресурсів, за викиди та скиди забруднюючих речовин, за розміщення відходів, приводити природні ресурси в попередній стан при їх забрудненні, засміченні, вичерпанні тощо (норми земельного, водного, лісового, надрового та іншого законодавства); кожен зобов'язаний компенсувати шкоду, заподіяну довкіллю тощо. У межах позитивної відповідальності відшкодовуються збитки та втрати, особливо при вилученні природних ресурсів для суспільних чи державних потреб.

Негативна (ретроспективна) відповідальність – це власне відповідальність у її юридичному значенні, тобто реалізація особою несприятливих наслідків за свою негативну, протиправну діяльність або бездіяльність у взаємодії із навколишнім природним середовищем.

Підставою виникнення такої відповідальності є :

а) юридичний факт (норма права: ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші);

б) юридичний склад. Останній пов'язують із складом екологічного правопорушення – суб'єкт, об'єкт, причинний зв'язок, наявність шкоди.

Так, *суб'єктом екологічних правопорушень може бути фізична чи юридична особа*. Фізична особа – це громадяни, які досягли віку, визначеного законодавством, які мають право- та дієздатність, є осудними. До фізичних осіб відносять посадових осіб, які реалізують функціональні повноваження в сфері екології відповідно до посадових інструкцій, законодавчих вимог про державних службовців тощо. Юридичні особи несуть відповідальність в сфері екології як спеціальні природокористувачі, забруднювачі довкілля.

Суб'єктивними ознаками таких правопорушень є вина у формі умислу чи необережності, а також наявність екологічного ризику – відсутність вини володільців джерел та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки.

Об'єктом правопорушення є об'єкт посягання: природні ресурси і комплекси, навколишнє природне середовище, життя, здоров'я та майно людей.

Об'єктивні ознаки екологічного правопорушення – це а) дія чи бездіяльність винної особи, б) протиправність, екологічна спрямованість таких дій, їх небезпека та якими порушуються екологічні вимоги, в) настання екологічної шкоди, майнової чи моральної, г) причинний зв'язок між діями (бездіяльністю) та шкодою.

Отже, екологічне правопорушення – це винна, протиправна, екологічно небезпечна дія чи бездіяльність, яка посягає на встановлений порядок використання природних ресурсів, охорони довкілля та екологічної безпеки, та яка порушує екологічні і пов'язані з ними інші права людини і громадянина, суспільства і держави.

Види екологічних правопорушень – це визначені чинним законодавством категорії незаконних дій чи бездіяльності, за які в залежності від характеру і ступеню екологічної небезпеки, об'єкта, предмета посягання та інших ознак можуть застосовуватись заходи державно-правового примусу.

Екологічні правопорушення за спрямованістю та наслідками можуть бути проступками, злочинами, деліктами.

На нашу думку, основна проблема у цій галузі – це не чіткість визначення екологічних прав людини і громадянина об'єктом екологічних правопорушень у чинному законодавстві.

Для обґрунтування визнання екологічних прав громадян об'єктом екологічних правопорушень на практиці доцільно брати до уваги забезпечення принципу «б» статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» – *гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей*.

Тому-то стаття 10 цього ж Закону визначає гарантії, які здатні забезпечити реалізацію юридичної відповідальності за порушення екологічних прав громадян: п. «д» компенсація в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; п. «е» невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Окрім цього, доцільно брати до уваги, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України.

Беремо до уваги, що загальні екологічні правопорушення визначені ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», серед яких за об'єктним складом посягання на екологічні права можна виділити наступні:

порушення права громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище;

порушення вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля, у тому числі поданні завідомо неправдивого звіту з оцінки впливу на довкілля чи висновку з оцінки впливу на довкілля;

неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, визначених у висновку з оцінки впливу на довкілля;

відмова від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення;

порушення вимог законодавства України при здійсненні стратегічної екологічної оцінки, та інше.

За галузями екологічного законодавства такі правопорушення можуть мати місце:

а) в галузі використання природних ресурсів - земельні правопорушення, водні правопорушення, надрові правопорушення, атмосфероохоронні правопорушення тощо. У межах таких правопорушень можуть бути порушені права загального та спеціального використання природних ресурсів громадян;

б) в галузі охорони навколишнього природного середовища – порушення природоохоронних вимог, зокрема щодо охорони природних комплексів і ландшафтів, курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон, режиму природно-заповідного фонду, червонокнижних тварин та рослин тощо. Такі порушення можуть спрямовуватись на такі об'єкти як право на рекреацію на природі, право на оздоровлення на курортах, право на участь у здійсненні природоохоронних заходів та інше;

в) в галузі забезпечення екологічної безпеки – вчинені екологічні правопорушення при будівництві, в промисловості, на транспорті, у військовій сфері, при поводженні з небезпечними речовинами, матеріалами, відходами і т. ін. Це власне порушення права на екологічну безпеку;

д) в галузі окремих інститутів екологічного права – порушення права власності на природні ресурси, порушення у галузі екологічного управління, порушення в галузі економіко-правового механізму тощо.

Отже, як видно основна проблема застосування заходів юридичної відповідальності у межах інституту екологічних прав громадян полягає у

формалізації складів правопорушень у цій галузі. Хоч питання дослідження проблем юридичної відповідальності в спеціальній літературі неодноразово порушувались⁶⁴.

Розглянемо особливості видів юридичної відповідальності в механізмі гарантування екологічних прав громадян.

10.2. Проблеми застосування дисциплінарних стягнень за порушення екологічних прав громадян

Дисциплінарна відповідальність за екологічні правопорушення – це різновид юридичної відповідальності, яка застосовується до винних осіб за протиправні дії, що порушують екологічні вимоги у процесі невиконання функціональних обов'язків та інших вимог дисципліни праці, пов'язаних з використанням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки.

Таку відповідальність несуть працівники підприємств, установ, організацій, службовці та посадові особи, які, виконуючи свою трудову функцію, зобов'язані забезпечити режим природокористування або заходи охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. Така відповідальність регулюється Кодексом законів про працю України. У межах такого законодавства приймаються Правила внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, та організації на основі Типових правил, а також їх установчих документів, прийнятих у встановленому порядку, а в деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti і положення про дисципліну.

Доцільно брати до уваги, що таку відповідальність можуть нести посадові особи у порушенні вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля, про стратегічну екологічну оцінку, про звернення громадян та інше.

За порушення трудової дисципліни відповідно до ст. 147 КЗпПУ може бути застосовано тільки такі заходи державного впливу на них: *догана, звільнення з роботи, відшкодування матеріальної шкоди* (не змішувати з майновою, це різні категорії).

Притягати до такого виду відповідальності можуть керівники, тобто ті особи, які беруть на роботу (директор заводу, міністр тощо).

Згідно з положенням ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного навколишнього середовища» посадові особи та спеціалісти, винні в порушенні вимог щодо охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику

⁶⁴ Власенко В.В. До питання про відповідальність володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Вип. 43. С. 63-68; Власенко В.В. Окремі питання реалізації права громадян на відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2005. Випуск. 65. С. 43-48; Власенко В.В. Роль юридичної відповідальності в системі забезпечення екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2003. Випуск. 54. С. 132-136.

із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, згідно з рішеннями їх органів управління *позбавляються премій за основними результатами господарської діяльності повністю або частково*.

Очевидно, що таких заходів не достатньо, адже саме посадові особи, судді найбільше порушують права людини і громадянина. Доцільно було б до таких осіб застосовувати повну компенсацію шкоди за порушення екологічних прав, особливо при заподіянні їм моральної шкоди.

10.3. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення екологічних прав громадян

Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення – це різновид суспільних відносин, у яких застосовуються заходи адміністративного впливу (стягнення) за винні і протиправні діяння, що порушують встановлений законодавством порядок використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та екологічні права громадян.

Склади адміністративних правопорушень в сфері екології, стягнення за їх вчинення, державні органи, уповноважені накладати такі стягнення, порядки застосування адміністративної відповідальності в цій галузі визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Так, главою 6 передбачено адміністративні правопорушення, що посягають на власність, зокрема, стаття 47 «Порушення права державної власності на надра», стаття 48 «Порушення права державної власності на води», стаття 49 «Порушення права державної власності на ліси», стаття 50 «Порушення права державної власності на тваринний світ», стаття 51⁴ «Порушення прав на геопросторові дані та метадані».

Глава 7 присвячена адміністративним правопорушенням у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини. Такі правопорушення можна класифікувати: а) у галузі використання і охорони земель (статті 52-56); б) у галузі використання і охорони надр (статті 57-58-1); в) у галузі використання та охорони вод (статті 59-62); г) у галузі використання і охорони лісів і рослинного світу (статті 63-77-1, 83-1); д) в галузі використання та охорони атмосферного повітря (статті 78-81); е) у галузі поводження з відходами (статті 82-82-8); є) у галузі поводження з небезпечними пестицидами і агрохімікатами (стаття 83); ж) у галузі використання та охорони тваринного світу (статті 85-89); з) у галузі охорони об'єктів Червоної книги України (стаття 90); и) у галузі забезпечення біологічної безпеки (стаття 90-1); к) у галузі охорони природно-заповідного фонду (стаття 91); л) у галузі **забезпечення екологічної безпеки та екологічних прав громадян (статті 91-1 – 91-6)**; м) у галузі охорони культурної спадщини (стаття 92-92-1).

Доцільно брати до уваги, що екологізовані адміністративні правопорушення можуть бути у галузі промисловості, будівництва та

використання паливно-енергетичних ресурсів, глава 8, порушення у сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил, глава 9, в інших галузях. Наприклад, стаття 153 «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду», стаття 172⁹⁻² «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля», стаття 188⁵ «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів».

Суб'єктами адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення є громадяни і посадові особи. Стоїть питання про визнання юридичних осіб суб'єктами екологічних правопорушень. Зокрема, про таке йдеться у розпорядженні КМУ від 28 квітня 2021 № 401-р «Про схвалення Концепції проектів Законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища». За наслідками таких змін будуть змінені самі склади таких правопорушень та санкції за їх вчинення.

Адміністративними заходами державного впливу за вчинення таких правопорушень є: штрафи у кратності неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; вилучення незаконно добутого; конфіскація знарядь правопорушень; позбавлення спеціальних прав (мисливця, рибалки), обмеження, зупинення, припинення діяльності у вигляді анулювання дозволів, ліцензій, посвідчень тощо.

Так, відповідно до ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» незаконно добуті в природі ресурси та виготовлена з них продукція підлягають безоплатному вилученню, а знаряддя правопорушення - конфіскації. Одержані від їх реалізації доходи спрямовуються у фонди Автономної Республіки Крим і місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища.

Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» має норми прямої дії щодо застосування до винних осіб заходів адміністративно-правового впливу!

Органи і посадові особи, які можуть застосовувати заходи адміністративної відповідальності – це державні інспектори, адміністративні комісії рад, органи, які видають дозволи, суди.

10.4. Проблеми криміналізації правопорушень у галузі захисту екологічних прав громадян

Кримінальна відповідальність за екологічні злочини – це стан розвитку суспільних відносин, в якому реалізуються засоби кримінально-правового покарання осіб, винних у здійсненні екологічного правопорушення з високим

рівнем екологічного ризику і екологічної небезпеки для навколишнього природного середовища, природних ресурсів і комплексів, життя та здоров'я людей.

Цей вид передбачений багатьма нормативно-правовими актами екологічного законодавства, застосовується за складами злочинів, визначених КК України, і не лише в розділі 8 «Кримінальні правопорушення проти довкілля», а й в інших.

Наприклад, такі правопорушення можна класифікувати:

а) в сфері природоресурсних відносин – ст. 239 «Забруднення або псування земель», ст. 239-1 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», ст. 254. «Безгосподарське використання земель», ст. 239-2 «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах», ст. 240 «Порушення правил охорони або використання надр», ст. 240-1 «Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину», ст. 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу», ст. 247 «Порушення законодавства про захист рослин», ст. 248. «Незаконне полювання», ст. 249 «Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом»;

б) правопорушення в сфері охорони природних ресурсів, навколишнього природного середовища – ст. 241 «Забруднення атмосферного повітря», ст. 242 «Порушення правил охорони вод», ст. 243 «Забруднення моря», ст. 244 «Порушення законодавства про континентальний шельф України», ст. 245 «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу», ст. 250 «Проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів», ст. 251 «Порушення ветеринарних правил», ст. 252 «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду»;

в) правопорушення в сфері екологічної безпеки, **в тому числі у галузі порушення екологічних прав** – ст. 236 «Порушення правил екологічної безпеки», ст. 237 «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення», ст. 238 «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення», ст. 253 «Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля».

В інших розділах КК України знаходимо: ст. 265 «Незаконне поводження з радіоактивними матеріалами», ст. 268 «Незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини», ст. 272 «Порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою», ст. 299 «Жорстоке поводження з тваринами», ст. 441 «Екоцид».

У вище згадуваному розпорядженні Кабінету Міністрів України визнано, що з метою запобігання порушенням екологічного законодавства держави-члени ЄС передбачають саме кримінальні санкції, оскільки лише такий тип заходів може забезпечити досягнення належного виконання законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Так, згідно з Директивою від 19 листопада 2008 р. № 2008/99/ЄС «Про кримінально-правову охорону довкілля» (далі – Директива) держави-члени повинні забезпечити визнання деяких діянь злочинами. Натомість більшість статей розділу VIII «Кримінальні

правопорушення проти довкілля» Особливої частини Кримінального кодексу України не переглядалися з 2001 року. Зазначені статті не повною мірою відповідають положенням Директиви.

Кримінальна відповідальність в галузі екології може наставати й за сукупністю злочинів: порушення вимог екологічної безпеки і службовий підлог, або зловживання владою чи службовим становищем.

Суб'єктами таких правопорушень є громадяни, посадові і службові особи.

Державно-правовими санкціями тут виступають кримінальні штрафи у великих розмірах обмеження чи позбавлення волі та інше, передбачене КК України.

Хоч у згадуваному розпорядженні Уряду зазначається про невідповідність сучасних розмірів штрафів за законодавством України у порівнянні до законодавства країн Європейського Союзу. Так, якщо в Україні за ряд складів правопорушень встановлено штрафи у розмірах від 100 до 300 грн, то штраф за аналогічне протиправне діяння в Хорватії становить 1320-2000 євро (44193-66800 гривень), а в Республіці Словенія – від 10 000 до 20 000 євро.

Особливістю цього виду є те, що екологічні злочини можуть виявляти не лише правоохоронні органи, а й природоохоронці, тобто інспектори. При цьому вони в порядку здійснення екологічного контролю складають акти, готують інші обґрунтовуючі документи (фото, відео, лабораторні підтвердження тощо) та, виявивши в діях правопорушників ознаки злочинів, передають матеріали за належністю. Тобто в поліцію, в прокуратуру.

Застосовувати цей вид відповідальності може лише суд.

У вище згадуваному розпорядженні Кабінету Міністрів України визнано, що з метою запобігання порушенням екологічного законодавства держави-члени ЄС передбачають саме кримінальні санкції, оскільки лише такий тип заходів може забезпечити досягнення належного виконання законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Так, згідно з Директивою від 19 листопада 2008 р. № 2008/99/ЄС «Про кримінально-правову охорону довкілля» (далі – Директива) держави-члени повинні забезпечити визнання деяких діянь злочинами. Натомість більшість статей розділу VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» Особливої частини Кримінального кодексу України не переглядалися з 2001 року. Зазначені статті не повною мірою відповідають положенням Директиви.

10.5. Особливості майнової (цивільно-правової) відповідальності за порушення екологічних прав громадян

Майнова відповідальність за екологічні правопорушення (делікти) – це різновид юридичної відповідальності, яка передбачає виконання обов'язку фізичних чи юридичних осіб щодо компенсації шкоди, заподіяної власникам чи користувачам природних ресурсів порушенням екологічного законодавства або порушенням екологічних та інших прав громадян.

Особливістю цього виду відповідальності є те, що вона носить публічно-правову природу, на відміну від цивільно-правової відповідальності, яка спрямована захищати приватні права та інтереси.

За Законом застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів.

Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України (ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Стаття 69 цього ж Закону визначає особливості застосування цього виду відповідальності. Керуючись загально-цивільністичними положенням, шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі.

Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Отже, підставами такої відповідальності є наявність реальної майнової чи моральної шкоди. Умовами такої відповідальності є протиправність діяння, причинний зв'язок між заподіяною шкодою та протиправністю, наявність вини заподіювача шкоди, наявність екологічного ризику через здійснення екологічно небезпечного виду діяльності.

Особливістю цього виду відповідальності є *способи стягнення такої шкоди*. Якщо загально-правовими способами відшкодування шкоди є *натуральний* (тобто особа власними коштами має привести природний ресурс у попередній стан – очистити водойму, здійснити рекультивацию земельної ділянки, відновити спалений ліс або інше) та *грошовий* (тобто особа має компенсувати шкоду у повному обсязі без врахування кадастрової оцінки природного ресурсу), то в екологічному праві такі способи набувають специфічного характеру.

Так, саме в екологічному законодавстві особливого характеру набуває грошовий спосіб у таких видах як: таксовий, розрахунковий, витратний та нормативний.

Зокрема, *таксовий спосіб*. Такси – це встановлені законодавством фіксовані розміри шкоди, заподіяні водам, рослинному, тваринному та рослинному світу, в тому числі червонокнижним, лісам, природно-заповідному фонду, об'єктам виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу як об'єктам права власності Українського народу.

Такі розміри встановлюються постановами Кабінету Міністрів України.

Це:

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 р. № 665. Офіційний вісник України. 2008. № 56. Ст. 1868;

постанова Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України» від 19 квітня 1993 р. № 287. Зібрання постанов Уряду України. 1993. № 10. Ст. 195;

постанова Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів» від 8 квітня 1999 р. № 559. Офіційний вісник України. 1999. № 14. Ст. 579;

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 24 липня 2013 р. № 541. Офіційний вісник України. 2013. № 63. Ст. 2286;

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів» від 21 листопада 2011 р. № 1209. Офіційний вісник України. 2011. № 92. Ст. 3342;

постанова Кабінету Міністрів України «Про розмір компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання)» від 7 листопада 2012 р. № 1030. Офіційний вісник України. 2012. № 85. Ст. 3466;

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних та внутрішніх морських вод України» від 3 липня 1995 р. № 484. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/484-95-п>;

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 24 липня 2013 р. № 541. Офіційний вісник України. 2013. № 63. Ст. 2286.

Так само, саме в екологічному законодавстві передбачено такий *спосіб як розрахунковий*. Його застосовують державні інспектори при розрахунку збитків, заподіяних землям, водам, атмосферному повітрю, іншим об'єктам, як об'єктам права власності Українського народу, екологічними правопорушеннями та на їх основі готують претензії порушникам, або передають в прокуратуру для порушення кримінальних справ і передачі матеріалів до суду з позовами про відшкодування таких збитків.

При цьому вони керуються постановами Кабінету Міністрів України, або наказами Мінприроди, якими затверджені Методики визначення розмірів відшкодування збитків (або шкоди) тим чи іншим природним ресурсам:

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» від 15 лютого 2002 р. № 175. Офіційний вісник України. 2002. № 8. Ст. 356;

постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою» від 26 квітня 2003 р. № 631. Офіційний вісник України. 2003. № 18. Ст. 844;

наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Тимчасової методики визначення очікуваних збитків від забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів» від 15 травня 2001 року № 181. Офіційний вісник України. 2001. № 24. Ст.135;

наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 18 травня 1995 р. № 36. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0155-95>;

наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України «Про затвердження Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України та внесення змін і доповнень до наказу від 18.05.95 р. № 37» від 26 жовтня 1995 р. № 116. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0478-95>;

наказ Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушень правил рибальства та охорони водних живих ресурсів» від 12 липня 2004 р. № 248/273. Офіційний вісник України. 2004. № 46. Ст. 3075;

наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» від 10 грудня 2008 р. № 639. Офіційний вісник України. 2009. № 5. Ст. 151;

наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» від 20 липня 2009 р. № 389. Офіційний вісник України. 2009. № 63. Ст. 2242;

наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами» від 29 серпня 2011 р. № 303. Офіційний вісник України. 2011. № 73. Ст. 2766.

Особливістю є й застосування *витратного способу компенсації шкоди*, заподіяної лісам шляхом підпалу, або забрудненням їх небезпечними речовинами (нафтопродуктами) або хімічними, токсичними відходами. В поняття витрат

включаються: оцінка знищеного за таксами + оцінка знищеного майна (споруд, техніки тощо) + оцінка вартості робіт, виконаних з метою тушіння пожежі або очищення території + оцінка вартості робіт, спрямованих на відновлення лісу до віку знищеного, згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 р. № 665. Офіційний вісник України. 2008. № 56. Ст. 1868.

Ще одним цікавим способом є *нормативний*. Йдеться про *кратність* застосування розмірів відшкодування збитків, наприклад такс. Нормативний спосіб застосовується й при стягненні екологічного податку, зборів за спеціальне використання природних ресурсів у випадках порушення податкового законодавства тощо.

Особливістю є компенсація шкоди, завданої життю і здоров'ю громадян, яка традиційно стягується в порядку цивільного судочинства. Чорнобильське так зване законодавство лише частково компенсувало шкоду потерпілим особам. Бо в ньому йшлося лише про пільги. А компенсувати слід шкоду у повному обсязі:

збитки, пов'язані із втратою здоров'я (стаціонарне лікування, протезування, санаторно-курортне лікування та інше);

збитки, завдані інвалідністю, неможливістю працювати за фахом, неможливістю проживати за основним місцем проживання, неможливість мати дітей або народження дітей-інвалідів, обумовлених надзвичайною екологічною ситуацією;

збитки, завдані майну та інше.

При цьому до уваги беруться факти страхування екологічної шкоди чи екологічних ризиків.

Якщо не можна застосувати майнову шкоду через складність доказування причинного зв'язку, завжди можна вимагати компенсацію моральної шкоди за час захворювання від забруднення довкілля, за моральні та фізичні страждання, за отримання інвалідності, за неможливість мати дітей або за народження хворих дітей від змін у генетичному фонді від шкоди довкіллю та інше.

Компенсація шкоди може здійснюватись добровільно, в претензійному порядку, або в судовому порядку.

Решетник Леся Петрівна свого часу зробила висновки⁶⁵, що:

- у всіх випадках порушення права на екологічну безпеку громадяни мають право на відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди незалежно від чинників, що привели до його порушення;

- відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян, є складний соціально-правовий інститут, який за своєю юридичною природою є поєднанням заходів юридичної (цивільно-правової) відповідальності та санкцій позитивної відповідальності, які є засобами захисту і застосовуються для відшкодування шкоди, заподіяної надзвичайними природними, природно-техногенними та іншими подіями та явищами що привели до порушення екологічних прав;

⁶⁵ Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, завданої порушенням екологічних прав громадян: автореф. дис. к.ю.н.: 12.00.06. Харків, 2005. 21 с.

- екологічна шкода – це негативні зміни в стані довкілля, викликані його забрудненням, виснаженням, порушенням вимог екологічної безпеки, порушенням екологічних прав громадян, що знижують природні можливості середовища до самоочищення, самовідновлення чи роблять неможливим відновлення його стану людиною, проявляються впродовж тривалого часу, не мають чітких територіальних меж (первинна екологічна шкода) і є причиною настання фізіологічних, генетичних та інших негативних наслідків для життя та здоров'я людини, її соціального оточення, несуть загрозу для життя і здоров'я майбутніх поколінь, спричиняють психічні страждання особам (вторинна шкода), можуть мати відносно об'єктивну грошову оцінку або важко піддаються такій оцінці;

- шкода, заподіяна громадянам порушенням їх екологічних прав, може бути диференційована на економічну та антропогенну (за об'єктом її спрямування); пряму дійсну шкоду та не отримані прибутки (упущену вигоду) (за тим які майнові блага були зменшені, існуючі чи можливі в майбутньому); на пряму та непряму шкоду (за характером причинного між дією, подією та результатом - шкодою); майнову та немайнову (моральну) (за сферою прояву шкоди).

- моральна шкода, заподіяна порушенням екологічних прав громадян, – це фізичні та (або) психічні страждання які терпить особа в результаті усвідомлення факту порушення її законних екологічних прав та інтересів, заподіяння майнової чи антропогенної шкоди або загрози її виникнення у зв'язку із порушенням вимог екологічної безпеки в результаті: вчиненого екологічного правопорушення, аварії на об'єкті підвищеної екологічної небезпеки, стихійного лиха інших надзвичайних подій та явищ;

- основними принципами відшкодування моральної шкоди є: принцип повного відшкодування моральної шкоди з урахуванням індивідуального сприйняття особою факту порушення її прав, принцип презумпції моральної шкоди у всіх випадках порушення екологічних прав громадян, незалежно від заподіяння шкоди життю, здоров'ю, майну громадян, принцип презумпції моральної шкоди у всіх випадках порушення права на екологічну безпеку, незалежно від чинників, що привели до такого порушення;

- спеціальною умовою відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян, є ризик заподіяння шкоди діяльністю джерел підвищеної екологічної небезпеки (ДПЕН). ДПЕН – матеріальні об'єкти (в тому числі речовини), які в результаті діяльності людини, природних чи соціальних умов чи в силу своїх якостей (фізичних, хімічних та інших) мають або можуть набувати властивості, які характеризуються певним рівнем екологічного ризику, чим створюють потенційну або пряму загрозу для довкілля, життя, здоров'я людини. Диференціація ДПЕН за рівнем екологічного ризику необхідна з метою визначення: по-перше, розміру відшкодування шкоди при спільному її заподіяні кількома екологічно-небезпечними джерелами, по-друге, для визначення суми страхових внесків при обов'язковому екологічному страхуванні їх відповідальності;

- механізм відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян (передусім права на екологічну безпеку), зумовлюється чинниками, які привели до їх порушення, відповідно формами відшкодування шкоди є: судова, управлінсько-адміністративна, страхова.

З метою удосконалення механізму відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян, Решетник Л.П. пропонує: запровадити спеціальну комплексну медико-екологічну експертизу, яка б могла встановити причину чи найбільш імовірні причини погіршення стану здоров'я, захворювання чи смерті особи із закріпленням права на її проведення за всіма особами, незалежно від наявності спеціального статусу; розширити перелік хворіб, які безспірно мають радіогенну природу, судовим органам виробити єдині методологічні підходи до обґрунтування наявності причинно-наслідкових зв'язків у справах про відшкодування антропогенної шкоди, із застосуванням принципів: максимальної імовірності наявності причинного зв'язку, територіальності, ланцюговості поширення шкоди та епідеміологічного характеру її прояву, оптимізувати статус позивача (потерпілого) у справах про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав, розвивати різні види екологічного страхування;

- крім обов'язкового екологічного страхування відповідальності за шкоду, заподіяну об'єктами підвищеної небезпеки (ОПН), створити умови та запровадити державне екологічне страхування здоров'я і життя громадян, які проживають на територіях біля особливо екологічно небезпечних об'єктів (наприклад АЕС);

- розробити і прийняти спеціальні закони про екологічну інформацію, екологічне страхування, екологічні неурядові організації. Розробити і прийняти методичку щодо визначення та відшкодування антропогенної шкоди, заподіяної негативним впливом на довкілля. Внести доповнення і зміни до чинного екологічного законодавства щодо відшкодування поряд з майновою, моральною шкоди. Конституційному Суду дати тлумачення ст. 50 щодо змісту шкоди, яка підлягає компенсації у випадку порушення права на екологічну безпеку.

У своїй дисертації «Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України»⁶⁶, автор цього видання зазначає, що питання компенсації шкоди, заподіяної громадянам небезпечним навколишнім середовищем - це питання юридичної відповідальності, а також питання при виникненні такої шкоди у зв'язку з аваріями, катастрофами, екологічними лихами.

В правовому механізмі охорони прав людини і громадянина у взаєминах з довкіллям перевага віддається охороні здоров'я. Здоров'я – це не просто відсутність хворіб та інших фізичних недоліків, а стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя (зі статуту Всесвітньої Організації Здоров'я).

⁶⁶ Краснова М.В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України: дис. д. юр. Наук: 12.00.06. К., КНУ імені Тараса Шевченка, 2010. 489 с.

Керуючись видовою характеристикою шкоди, заподіяної здоров'ю громадян, таку шкоду, в залежності від походження та відшкодування, її поділяють на таку, що:

1) заподіяна внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

2) пов'язана з проживанням на територіях, де існує підвищений ризик радіаційного, хімічного та іншого забруднення навколишнього середовища;

3) пов'язана з проживанням на екологічно несприятливих територіях;

4) інша, на рівні гарантій прав громадян у різних ситуаціях⁶⁷.

Здоров'я – це не просто відсутність хворіб та інших фізичних недоліків, а стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя (Зі статуту Всесвітньої Організації Здоров'я).

З огляду на поширення екологічного ризику природно-техногенного та іншого характеру, держава прискорила розвиток спеціального законодавства, здатного регулювати засоби захисту права на екологічну безпеку, прийнявши Кодекс цивільного захисту України, Закони України «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», інші нормативно-правові.

При виникненні ж надзвичайних екологічних ситуацій й виникають проблеми компенсації шкоди, завданої громадянам при порушенні їх права на захист від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Проблемами при цьому є визначення форм такої компенсації. З огляду на законодавчі засади такими формами можна визнати:

а) застосування адміністративної форми;

б) застосування страхування цивільної відповідальності за екологічний ризик;

в) компенсація шкоди в судовому порядку.

Вважається, що в межах адміністративної форми компенсація виплачується на підставі прямої вказівки закону та при наявності рішення уповноважених органів про віднесення окремих груп населення до категорії постраждалих внаслідок дії надзвичайної ситуації осіб. Виплати при цьому здійснюються приблизно в однаковому розмірі для всіх громадян та носять разовий характер.

Проте, для визначення загальних обсягів збитків, нанесених природним стихійним явищем застосовується вже згадувана Методика оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 862 від 04.06.2003 р.). Діяла й інша Методика, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175, яка була розроблена з метою визначення розмірів збитків, завданих здоров'ю людей та об'єктам національної економіки.

Усі збитки поділяються на види залежно від завданої фактичної шкоди, зокрема від:

⁶⁷ Васильева М.И. Правовые проблемы возмещения вреда, причиняемого здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды. Государство и право. 2008. № 10. С. 26-36.

втрати життя та здоров'я населення; руйнування та пошкодження основних фондів, знищення майна та продукції;

невироблення продукції внаслідок припинення виробництва; вилучення або порушення сільськогосподарських угідь;

втрати тваринництва;

втрати деревини та інших лісових ресурсів;

втрати рибного господарства;

знищення або погіршення якості рекреаційних зон; забруднення атмосферного повітря;

забруднення поверхневих і підземних вод та джерел, внутрішніх морських вод і територіального моря;

забруднення земель несільськогосподарського призначення; а також збитки, заподіяні природно-заповідному фонду.

Тобто, законодавством пропонується певна диференціація екологічної шкоди, проте у кожному випадку виникає надзвичайно складний процес її обчислення. Так, за вказаними Методиками розрахунок розміру збитків від втрати життя та здоров'я населення визначається витратним способом шляхом додавання сум від:

а) втрат від вибуття трудових ресурсів з виробництва;

б) витрат на виплату допомоги на поховання;

в) витрат на виплату пенсій у разі втрати годувальника.

Зокрема, втрати від вибуття трудових ресурсів з виробництва розраховуються на підставі даних, наведених у таблиці 2, і включають:

1) втрати від легкого нещасного випадку;

2) втрати від важкого нещасного випадку; втрати від отримання людиною інвалідності;

3) втрати від загибелі людини;

4) кількість постраждалих від конкретного виду нещасного випадку.

Збитки від загибелі працюючого не повинні бути менше ніж його п'ятирічний заробіток, тобто сума втрат від загибелі дорослої людини може бути більшою, ніж зазначена у таблиці 2.

Витрати на виплату допомоги на поховання розраховуються за відповідними коефіцієнтами в тис. гривень/людину – допомога на поховання (за даними органів соціального забезпечення) та за кількістю загиблих.

Витрати на виплату пенсій у разі втрати годувальника розраховуються на кожну дитину за відповідними коефіцієнтами в тис. гривень, що включає розмір щомісячної пенсії на дитину до досягнення нею повноліття - 18 років (за даними органів соціального забезпечення) та вік дитини.

До прикладу за відповідним проектом, пов'язаним з нейтралізацією території зони екологічного лиха району штату Айдахо, США, забрудненого важкими металами свинцю, фінансувалися заходи щодо:

1) дослідження стану здоров'я, особливо дітей, стану навколишнього середовища;

2) впровадження програми медичної допомоги населенню;

3) впровадження плану першочергової і загальної очистки ґрунтів району від забруднюючих речовин, включаючи очищення приватних садиб, сельбищної (парки, сквери, дитячі майданчики) та іншої території.

Внаслідок реалізації проекту більше трьохсот сімей одержало медичну та іншу допомогу (були переселені в іншу місцевість), було знято та складовано близько 6700 куб. м забруднених ґрунтів і складовано в спеціально відведених місцях, нанесено 5500 куб. м чистої землі, засипано 1250 кв. м території, укладено 1 132 тони асфальту⁶⁸.

Засади моральної шкоди визначені у цивільному законодавстві, де зазначено, що моральна шкода полягає:

1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я;

2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів;

3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна;

4) у приниженні честі, гідності, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Моральна шкода відшкодовується у грошовому вимірі, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості.

Малеїн М.С. свого часу писав про те, що, якщо майнову екологічну шкоду інколи не можна довести, то майнову шкоду слід вимагати завжди⁶⁹.

Свого часу до Верховного суду РФ дійшла справа про компенсацію моральної шкоди за вчинений у 70-их роках минулого століття екологічний злочин державою при проведенні на Уралі ядерних випробувань, внаслідок чого у третьому поколінні людей виникла шкода на генетичному рівні – народження дитини-інваліда. За Рішенням Верховного суду сім'ї потерпілим було присуджено компенсувати моральну шкоду батькам дитини за рахунок Державного бюджету⁷⁰.

⁶⁸ Краснова И.О. Экологическое управление и охрана окружающей природной среды в США: монография. М.: Байкальская академия, 1992. 198 с.

⁶⁹ Малеин Н.С. О юридической ответственности и компенсации ущерба в связи с авариями, катастрофами, экологическими бедствиями. Право и чрезвычайные ситуации. Отв. ред. Колбасов О.С., Бринчук М.М. М.: РАН, ИГИП, 1992. С. 158-166.

⁷⁰ Васильева М.И., Яковлева О.А. Особенности возмещения морального вреда, причиненного нарушением права на безопасную окружающую среду. Государство и право. 1998. № 3. С. 43-48.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.
2. Андрейцев В.І. Політика. Інновації. Приватизація. Екологічна безпека. Право. К., 1996.
3. Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Випуск 42. С. 5-14.
4. Андрейцев В.І. Конституційно-правові засади права громадян на екологічну безпеку. Вісник Київського університету. Серія: Юридичні науки, 2001. Вип. 43. С. 5-12.
5. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
6. Андрущакевич Ю.В. Конкретизація правових норм: поняття та природа. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 30-43.
7. Анісімова Г.В. Здійснення громадянами екологічних прав. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 1996. 21 с.
8. Анісімова Г.В. Здійснення громадянами екологічних прав: дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 1996. 170 с.
9. Баршинов В.И. Правовое регулирование стимулирования охраны окружающей среды: дисс. ...канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2009. 183 с.
10. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм, Воронеж, 1984. 163 с.
11. Бринчук М.М. Экологические права граждан в контексте развития природоохранного законодательства. Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. №1. С. 13-15.
12. Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека. Государство и право. 2004. № 5. С. 5-15.
13. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. Москва: Юристъ, 1998. 688 с.
14. Бургарт, Т.І. Екософія права як методологічне завдання формування екоправової культури в Україні. Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. Харків, 2008. Вип. 93. С. 209–214.
15. Васильева М.И. Судебная защита экологических прав граждан. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда (практическое руководство для граждан и общественных организаций). М., 1996. 217 с.
16. Васильева М.И., Яковлева О.А. Особенности возмещения морального вреда, причиненного нарушением права на безопасную окружающую среду. Государство и право. 1998. № 3. С. 43-48.
17. Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве. Государство и право. 1999. № 8. С. 49-62.

18. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: Теория и практика правового регулирования: Дисс. докт. юр. наук. М., 2003. 416 с.
19. Васильева М.И. Правовые проблемы возмещения вреда, причиняемого здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды. Государство и право. 2008. № 10. С. 26-36.
20. Власенко В.В. До питання про відповідальність володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Вип. 43. С. 63-68.
21. Власенко В.В. Роль юридичної відповідальності в системі забезпечення екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2003. Випуск. 54. С. 132-136.
22. Власенко В.В. Окремі питання реалізації права громадян на відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2005. Випуск. 65. С. 43-48.
23. Волощук В. Еколого-правовий статус людини і громадянина в Україні. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/V_Voloshchuk.pdf.
24. Гетьман А.П. Еколого-процесуальна правова теорія: проблеми становлення і розвитку: Дис. докт. юрид. наук. Х., 1995. 332 с.
25. Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса. Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1977. Вып. 4. С. 3-12.
26. Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 травня 2019 року) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; за заг. ред. Краснової М.В., Коваленко Т.О. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2019. 392 с.
27. Загальна теорія держави і права / Цвік М.В., Петришин О.В. Підруч. для студ. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2009. 572 с.
28. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: автореф. дис. к.ю.н., К., 1998.
29. Кравченко С.М. Захист екологічних прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз. Право України. 1995. № 5-6. С. 33-36.
30. Краснова И.О. Экологическое управление и охрана окружающей природной среды в США: монография. М.: Байкальская академия, 1992. 198 с.
31. Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: Дис. к.ю.н... 12.00.06. К.: КНУ імені Тараса Шевченка, 1997. 189 с.
32. Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 1997. 16 с.
33. Краснова М.В. Конституція України та екологічні права громадян. Вісник Київ. ун-ту, Випуск 37. 2000. С. 12-16.

34. Краснова М.В., Малишева Н.Р., Шевчук П.І. та ін. Судовий захист екологічних прав громадян України. довідник для суддів. К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 178 с.

35. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): Монографія. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. 439 с.

36. Краснова М.В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України: дис. д. юр. наук: 12.00.06. К., КНУ імені Тараса Шевченка, 2010. 489 с.

37. Краснова М.В. Суб'єктивний погляд на існування в Україні екологічної парадигми в сучасній правосвідомості суспільства. Екологічне законодавство України через призму його історичного розвитку: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. до 60-ти ліття Закону «Про охорону природи Української РСР», (м. Київ, 9 квітня 2021 р.). К.: Видавництво «Наукова Столиця», 2021. С. 79-84.

38. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія. Київ, НУБіП України, 2017. 589 с.

39. Краснова Ю.А. Екологічний суд як гарантія захисту прав людини і громадянина. Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний і перспективний погляди: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 травня 2019 р.) / КНУ ім. Тараса Шевченка, ІДіП ім. В.М. Корецького НАН України; за заг. ред. Краснової М.В., Коваленко Т.О. Чернівці: Кондратьєв А.В. 2019. С. 158-162.

40. Краснова Ю.А. Проблеми забезпечення права на екологічну безпеку в національних судах України та шляхи їх вирішення. Судовий захист природного довкілля та екологічних прав: Міжнародний судовий форум. КАСУ (7 листопада 2019 р.). Програма Форуму: URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/154098-u-kiyevi-prokhodit-forum-sudoviy-zakhist-prirodnogo-dovkillya-ta-ekologichnikh-prav-translyatsiya>.

41. Краснова Ю.А. Сучасні підходи до забезпечення права на доступ до правосуддя з питань довкілля. Аграрне, земельне, екологічне, трудове право та право соціального забезпечення: здобутки та перспективи в Україні. Тези доповідей учасників Всеукраїнської дистанційної наук.-практ. конф. До 10-річчя створення однойменних кафедр (м. Київ, 12.03.2021 р.) / за заг. ред. проф. М.І. Іншина, за ред. проф. В.В. Носіка, доц. Т.Г. Ковальчук, ас. М.Б. Мельник. Київ: Освіта України, 2021. С. 246-249.

42. Krasnova Yu.A., Deinega M.A., Honharuk L.Yu, Sviatchenko L.O. Ecological court as the guarantee of protection of rights of human and citizens. Bulletin of national academy of sciences of the republic of Kazakhstan. 2019. № 380. С. 185-191.

43. Левин О.В. Стимулирование в праве. Теоретические и практические аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саранск, 2006. 172 с.

44. Лукашева Е.А. Эффективность юридического механизма защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты. Государство и право. 1994. № 10. С. 3-7.

45. Лю Хунянь. Концепт и взгляды на природу в экологическом праве. Государство и право. 2010. № 1. С. 90–99.
46. Макарова Т.И. Эколого-правовой статус человека: история становления, теоретический анализ содержания. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/81662827.pdf>.
47. Малейн Н.С. О юридической ответственности и компенсации ущерба в связи с авариями, катастрофами, экологическими бедствиями. Право и чрезвычайные ситуации. Отв. ред. Колбасов О.С., Бринчук М.М. М.: РАН, ИГИП, 1992. С. 158-166.
48. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 250 с.
49. Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: Дис. ... доктора юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. 380 с.
50. Mayer, J. D., Salovey, P., & Caruso, D. (2000). Models of emotional intelligence. In R. J. Sternberg (Ed.), Handbook of intelligence (pp. 396–420). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/SVO9780511807947.019>.
51. Ніжніченко О.А. Теоретико-правові засади принципів еколого-правового стимулювання. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. № 91. С. 72-76.
52. Ніжніченко О.А. Правові засади екологічного стимулювання в Україні: дис.. к. ю. н. КНУ імені Шевченка, 2014. 220 с.
53. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/12570>.
54. Позняк Е.В. Організація громадської екологічної експертизи як функція управління в галузі екології (соціально-правовий аспект). Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2001. Вип. 44. С. 31-35.
55. Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди: постанова Пленуму Верховного Суду України від 27 березня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-92#Text>.
56. Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95#Text>.
57. Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, завданої порушенням екологічних прав громадян: автореф. дис. к.ю.н. Харків, 2005. 21 с.
58. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. К.: «Наукова думка», 1981. 238 с.
59. Синюкова Т.В. Юридические гарантии реализации прав и обязанностей граждан, автореф. дисс. к.ю.н.: 12.00.01, Свердловск, 1986. 223 с.
60. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. Харків: Консум. 2001. 656 с.
61. Слепченко А.А. Забезпечення права на екологічну освіту громадян в Україні: Монографія. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. 188 с.

62. Теорія держави і права. Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За заг. ред. О.В. Петришин. Х.: Право, 2014.

63. Черкашина М. Поняття та класифікація юридичних гарантій екологічних прав громадян. Підприємництво, господарство і право. 2004. № 11. С. 82-84.

64. Шахов В.С. Екологічні інтереси і права людини. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: короткі тези допов. та наук. повід. Республ. наук.-практ. конфер. 9-11 лист. 1995. С. 9-11.

Відомості про авторів

Краснова Марія Василівна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

Краснова Юлія Андріївна, доктор юридичних наук, доцент

Наукове видання

**Краснова Марія Василівна
Краснова Юлія Андріївна**

**РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ЗАХИСТ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ
ГРОМАДЯН:
Теоретико-правові аспекти**

Видавець ФОП Ямчинський О.В.
03150, Київ, вул. Предславинська, 28
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єкта видавничої справи ДК № 6554 від 26.12.2018 р.

Формат 60×84/16. Наклад 300 пр. Ум. друк. арк. 10,5. Зам. № 42.

Виготовлювач ТОВ «ЦП «КОМПРИНТ»
03150, Київ, вул. Предславинська, 28
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єкта видавничої справи ДК № 4131 від 04.08.2011 р.