

**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО****АНТОНЮК У. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри трудового,  
екологічного, земельного та аграрного права  
(Прикарпатський юридичний інститут  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»)

УДК 349.6

**ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ  
ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено актуальні проблеми реалізації та здійснення екологічних прав в Україні. Зокрема, автором проведено аналіз державної діяльності як гарантії забезпечення екологічних прав в Україні та зроблено висновок, що ця діяльність відіграє важливу роль у механізмі гарантування екологічних прав і виступає альтернативою громадської діяльності в екологічній сфері.

**Ключові слова:** охорона довкілля, екологічні права, забезпечення прав, гарантії прав, державне управління.

В данной статье исследованы актуальные проблемы реализации и осуществления экологических прав в Украине. В частности, автором проведен анализ государственной деятельности как гарантии обеспечения экологических прав в Украине и сделан вывод, что данная деятельность играет важную роль в механизме гарантирования экологических прав и выступает альтернативой общественной деятельности в экологической сфере.

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, экологические права, обеспечения прав, гарантии прав, государственное управление.

In this article the actual problems of implementation and realization of environmental rights in Ukraine. In particular, the author analyzes the state activity as guarantees of environmental rights in Ukraine and concludes, that this activity plays an important role in the mechanism of guaranteeing environmental rights and supports alternative social activities in the environmental field.

**Key words:** environment, environmental rights, rights, guarantees of rights, public administration.

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні та світі досить складно переоцінити значення для людства прав і свобод людини на шляху у майбуття. Більше того, сьогодні, на початку XXI століття, не втрачає своєї ваги й актуальності положення «знову затвердити віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості, у рівність чоловіків і жінок, великих і малих націй тощо» [1, с. 7]. Безумовно, на початку третього тисячоліття в ряді держав світу на найвищому конституційному рівні закріплено цілий спектр прав і свобод людини та громадянина. Але права лише тоді будуть мати цінність, коли вони будуть належним чином реалізовані, захищені та гарантовані. У даному



контексті науковий інтерес має механізм гарантування саме екологічних прав. У юридичній літературі, як вітчизняній [2, с. 41], так і зарубіжній [3, с. 195], і особливо на практиці зазначається, що екологічні права значною мірою недооцінюються та є «простою декларацією» саме через неефективні механізми їх забезпечення. Слід відзначити, що проблема реалізації екологічних прав завжди на часі наукової полеміки українських учених у галузі екологічного права, зокрема В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги тощо. Водночас основна увага наукової дискусії переважно прикута не стільки до теоретико-методологічних засад, як до конструктивної критики механізму забезпечення та захисту екологічних прав в Україні.

**Постановка завдання.** Мета даного дослідження полягає у визначенні змісту та суті гарантій забезпечення екологічних прав в Україні, а саме ролі інституцій держави в гарантуванні прав у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки.

**Результати дослідження.** Гарантії забезпечення екологічних прав визначені у ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4]. Як зазначає Н.Р. Кобецька, цей закон містить систему гарантій забезпечення екологічних прав, адже без них права перетворюються на декларацію, водночас кожна з цих гарантій передбачає знову ж таки систему конкретних заходів [2, с. 54–55]. У цій системі гарантій самостійне та важливе місце посідають, так сказати, державні гарантії забезпечення екологічних прав, тобто йдеться про діяльність державних структур та інституцій, які повинні гарантувати права у сфері охорони довкілля. До них, на наше переконання, у першу чергу слід віднести:

а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення та поліпшення стану навколишнього природного середовища;

б) обов'язок міністерств, відомств, 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 народногосподарських об'єктів;

в) здійснення державного контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

г) створення та функціонування мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [4].

Те, що ці гарантії забезпечення екологічних прав повинні реалізовувати державні структури, тобто держава в особі органів державної влади та управління, не викликає жодних сумнівів, оскільки закон на цьому акцентує увагу. Що ж стосується інших трьох законодавчих гарантій екологічних прав, то дві з них, як нам видається, також можна віднести опосередковано до державних гарантій. Зокрема, компенсацію в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Отже, кожна з гарантій забезпечення екологічних прав, так чи інакше пов'язана з діяльністю держави, за винятком п. «в» та «г» ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], які забезпечення екологічних прав покладають як альтернативу державі на громадські об'єднання, громадян та громадський контроль за додержанням законодавства про охорону довкілля. Тому можна дійти висновку, що саме держава відіграє вирішальну роль у механізмі гарантування екологічних прав. Окрім того, відповідно до ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Ця норма прямо засвідчує, що забезпечення екологічних прав є прямою функцією держави.

У даному контексті слід вказати на гарантії забезпечення екологічних прав, які визначені в екологічному законодавстві Російської Федерації. Сутність правового механізму гарантування екологічних прав у Росії відповідно до Закону Російської Федерації (далі – РФ) «Про охорону навколишнього середовища» [5] полягає в тому, що російський законодавець



функцію гарантування екологічних прав закріплює лише за державою і визначає суто державні гарантії екологічних прав. Так, відповідно до ст. 13 Федерального Закону РФ «Про охорону навколишнього середовища» [5] визначена наступна система державних заходів щодо забезпечення права кожного на сприятливе навколишнє середовище:

1. Органи державної влади Російської Федерації, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, органи місцевого самоуправління та посадові особи зобов'язані здійснювати сприяння громадянам, громадським об'єднанням і некомерційним організаціям в реалізації їх прав у сфері охорони навколишнього середовища.

2. При розміщенні об'єктів, господарська та інша діяльність яких може спричинити шкоду навколишньому середовищу, рішення про їх розміщення приймається з урахуванням думки населення чи результатів референдуму.

3. Якщо посадові особи перешкоджають громадянам, а також громадським об'єднанням і некомерційним організаціям в реалізації прав, що передбачені федеральними законами Російської Федерації, ці посадові особи будуть притягнуті до відповідальності в установленому порядку [5].

На відміну від українського законодавця, у законодавстві Росії не конкретизовано зміст державних гарантій забезпечення екологічних прав, а лише вказано на їх необхідність. Для порівняння: у природоохоронному законодавстві Польщі гарантії забезпечення екологічних прав також окремо не визначені, але відповідно до ст. 3 Закону Польщі «Про охорону природи» від 16 квітня 2004 року (*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*) [6] державні адміністративні органи зобов'язані забезпечити правові, організаційні та фінансові умови для охорони природи і захисту прав громадян, а наукові, освітні установи, а також громадські засоби масової інформації – освітні та інформаційні умови для охорони природи.

З огляду на це, і вітчизняна, і зарубіжна доктрина екологічного права ґрунтуються на загальних умовах реалізації екологічних прав, адже кожне потенційне суб'єктивне екологічне право містить вимогу конкретних дій, які стосуються тієї чи іншої сторони діяльності. Але всі вони так чи інакше базуються і впливають із загального обов'язку держави, фізичних та юридичних осіб щодо збереження і поліпшення стану довкілля. Тому саме екологічні права, як зазначає О.Л. Дубовик, визначають зміст екологічної політики, формують правозастосовну практику, впливаючи на процес прийняття екологічно значущих рішень, та є інструментом прямого впливу індивіда на екологічну політику і практику [3, с. 195].

Вказавши на роль та значення державних гарантій забезпечення екологічних прав, вважаємо за необхідне проаналізувати їх зміст. Першою і пріоритетною гарантією забезпечення екологічних прав, яка визначена в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], є проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення та поліпшення стану навколишнього природного середовища. Тобто йдеться про діяльність держави у загальнонаціональному плані, яка націлена на охорону довкілля в цілому. З одного боку, це гарантія забезпечення екологічних прав, а з іншого – один з пріоритетних напрямків державної екологічної політики в Україні на сучасному етапі. Про це вказується і в ст. 16 Конституції України [7] і в «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [8]. Крім того, відповідно до «Основ національної екологічної стратегії України на період до 2020 року» [9] ця гарантія водночас виступає і метою національної екологічної політики на довгострокову перспективу. Зокрема, метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Основними принципами національної екологічної політики є:

– посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;



- урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;
- міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;
- запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь;
- невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;
- відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і вірогідність екологічної інформації;
- доступність, вірогідність і своєчасність отримання екологічної інформації;
- державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [9].

Як бачимо, основні засади екологічної політики тісно пов'язані та переплітаються з функціями державного екологічного управління та іншими гарантіями забезпечення екологічних прав, зокрема невідворотністю відповідальності за екологічні правопорушення, створення мережі доступу до екологічної інформації тощо. Все це також засвідчує важливість держави в особі її уповноважених органів як суб'єкта екологічних правовідносин, який наділений широким спектром повноважень. Власне, у юридичній літературі вказується на те, що держава є активним учасником відносин довкілля. Так, правосуб'єктні властивості щодо реалізації своїх прав та обов'язків у правовідносинах довкілля держава реалізує через уповноважені органи державної влади у відносинах управлінського характеру, де об'єктом постає довкілля, у договірних відносинах, беручи участь у дво- та багатосторонніх угодах з приводу використання й охорони навколишнього природного середовища та у відносинах «на конкретний випадок» – *ad hoc* – через різні комісії, комітети, штаби, на які покладаються обов'язки координації дій щодо запобігання та ліквідації наслідків техногенних катастроф, аварій, стихійних лих [10, с. 61–62].

Прикладом здійснення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення та поліпшення стану навколишнього природного середовища, як зазначається в науково-практичному коментарі до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [11, с. 88–89], можна вважати Державну програму забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006–2030 роки [12]. Відповідно до неї на першому етапі (2006–2011 роки) розв'язуватимуться першочергові екологічні, економічні та соціальні проблеми, які перешкоджають сталому розвитку регіону, передбачається здійснити комплекс заходів щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, реконструкції матеріально-технічної бази соціальної сфери та поступового збільшення обсягів будівництва, а також подолати бідність як соціальне явище [12].

На наше переконання, кожна з комплексних (Основи національної екологічної стратегії України на період до 2020 року [9]) чи галузевих («Ліси України 2010–2015» [13], «Заповідники» [14], «Питна вода України 2011–2020» [15] тощо) національних екологічних програм, яка діє в Україні, передбачає ряд державних заходів, спрямованих на збереження стану довкілля.



Таким чином, юридична конструкція «проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення та поліпшення стану довкілля» як гарантія забезпечення екологічних прав є «вельми значною (широкою)», адже охоплює собою надзвичайно велике коло заходів у різних сферах суспільної діяльності щодо охорони довкілля з боку держави. Фактично це вся діяльність держави, на довгострокову чи короткострокову ретроспективу, в особі її уповноважених органів у всіх її формах та проявах, оскільки вона у кінцевому підсумку націлена на збереження довкілля для прийдешніх і майбутніх поколінь в Україні та світі.

Друга державна гарантія забезпечення екологічних прав, яка визначена у п. «б» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], включає в себе, на наш погляд, дві гарантії: з одного боку, це обов'язок міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на стан довкілля, а з іншого – обов'язок виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів. Якщо попередня державна гарантія мала уповноважуючий характер, то ця має, навпаки, зобов'язуючий характер. Крім того, ця гарантія чітко окреслює сферу свого застосування, тобто вона пов'язана зі здійсненням господарської чи іншої діяльності, яка може спричинити шкідливий вплив на довкілля, а також діяльністю щодо планування, розміщення продуктивних сил, будівництва та експлуатації народногосподарських об'єктів. Також у законі вказується про технічні та інші заходи й екологічні вимоги, яких необхідно дотримуватись, але не конкретизується їх зміст. Тобто йдеться про здійснення заходів щодо забезпечення екологічної безпеки в цілому.

Перелік цих заходів є надзвичайно різноманітним і охоплює ряд екологічно безпечних вимог у різних сферах і напрямках. Зокрема, це екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів (ст. 51); охорона навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 52); охорона навколишнього природного середовища від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу (ст. 53); охорона навколишнього природного середовища від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення (ст. 54); охорона навколишнього природного середовища від забруднення відходами (ст. 55); екологічна безпека транспортних та інших пересувних засобів і установок (ст. 56); додержання вимог екологічної безпеки при проведенні наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпорту устаткування, технологій і систем (ст. 57); вимоги екологічної безпеки щодо військових, оборонних об'єктів та військової діяльності (ст. 58); екологічні вимоги при розміщенні та розвитку населених пунктів (ст. 59) [4] тощо.

До гарантій забезпечення екологічних прав належить і здійснення державного контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Як зазначається у юридичній літературі, екологічний контроль є функцією екологічного управління та важливим правовим засобом забезпечення раціонального природокористування й охорони довкілля, а окремі аспекти контрольної функції проявляються при здійсненні інших напрямів державного управління, наприклад екологічної експертизи, нормування, ліцензування тощо, однак у цих випадках вони здійснюються лише побіжно [2, с. 96].

Державний екологічний контроль здійснюють спеціально уповноважені органи (Державна екологічна інспекція України), він має надвідомчі функції, покликаний контролювати діяльність суб'єктів всіх форм господарювання, допускає можливість застосування до порушників заходів державного примусу [2, с. 96–97].

Ще однією гарантією забезпечення екологічних прав є створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, оскільки обов'язок щодо створення такої мережі першочергово покладено на органи державного екологічного управління. Окрім





того, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], до завдань виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Інформатизація у сфері охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів передбачає створення та впровадження системи моніторингу і прогнозування забруднення навколишнього природного середовища. Очікуваними результатами стануть: розподілена інформаційно-аналітична система моніторингу довкілля, бази даних екологічної інформації; система моніторингу та прогнозування стану навколишнього природного середовища; система інформаційно-аналітичного забезпечення; розподілені бази даних гідрометеорологічної інформації; система моніторингу небезпечних гідрометеорологічних явищ [11, с. 95].

Національна екологічна стратегія України передбачила створення до 2015 року мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин, і до 2020 року – системи управління екологічною інформацією відповідно до стандартів Європейського Союзу [9].

**Висновки.** Таким чином, важливу роль у механізмі гарантування і забезпечення екологічних прав належить державі через діяльність відповідних органів державної влади і управління. З аналізу усіх тих гарантій, які визначені у ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], випливає висновок, що переважна їх більшість забезпечуються державою. Це також засвідчує надзвичайний вплив і значення державних інституцій у гарантуванні екологічних прав.

На законодавчому рівні державні гарантії носять різногалузевий характер, тісно пов'язані з пріоритетними цілями національної екологічної політики України на коротко- чи довгострокову перспективу та переплітаються з функціями державного екологічного управління. Також державні гарантії носять і уповноважуючий, і зобов'язуючий характер, застосовуються у різних сферах суспільної діяльності та виступають заходами забезпечення екологічної безпеки через дотримання різних технічних та екологічно безпечних вимог, правил. Але виключно державної діяльності недостатньо для повного та ефективного забезпечення екологічних прав, адже лише у тісній співпраці держави з екологічно зацікавленою громадськістю можна створити дійсно дієвий механізм гарантування екологічних прав на зразок європейських та міжнародних стандартів охорони навколишнього середовища.

Перспективність даного дослідження полягає в тому, щоб і надалі продовжити науковий пошук змісту, сутності та юридичної природи гарантій забезпечення екологічних прав, які визначені у ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема невідворотності відповідальності за порушення екологічного законодавства та компенсації екологічної шкоди.

#### Список використаних джерел:

1. Карпачова Н.І. Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з нагоди 60-річчя Загальної декларації прав людини / Н.І. Карпачова // Право України (додаток). – 2009. – № 1. – 74 с.
2. Кобецька Н.Р. Екологічне право : [підручник] / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 354 с.
3. Дубовик О.Л. Экологическое право: [учеб.] / О.Л. Дубовик. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 720 с.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
5. Об охране окружающей среды: Закон Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.



6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U z 2004 r. Nr 92, poz. 880) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mos.gov.pl/>.
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
9. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
10. Пилипенко П.Д. Право довкілля (екологічне право): [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин та ін. ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін-Юре, 2010. – 401 с.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого 25.06.91 № 1264-ХІІ зі змінами і доповненнями, станом на 09.02.06. / За загал. ред. О.М. Шуміла. – Х. : «Фактор», 2006. – 592 с.
12. Про затвердження Державної програми забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006–2030 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 року № 1691 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 51. – Ст. 3341.
13. Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-%D0%BF>.
14. Про програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 1994 року № 177-94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/177/94-%D0%B2%D1%80>.
15. Про загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки : Закон України від 13 листопада 2011 року № 2455-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>.

