

ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ; ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Мороз Г.В.

ЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ В ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

УДК 349.6: 341.018

Принципи права фактично пронизують увесь процес реалізації права. І в процесі застосування нормативно-правових актів та під час заповнення прогалин у правовому регулюванні, і у випадку колізійності норм права, і в судовій практиці принципи слугують вектором правозастосовної діяльності. На рівні принципів права концентрується результат розвитку права. Дані обставини надають принципам права властивість «центру» правового регулювання.

В основу принципу покладені суспільні інтереси та потреби, які формуються і змінюються незалежно від волі законодавця. Зокрема, основна роль у виявленні таких потреб належить юридичній практиці, яка за своєю природою покликана оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у сфері права [1, с. 23]. Тобто первинним виступає інтерес (потреба, трансформована в інтерес), його суть, зміст, спрямування, як позаправова чи доправова категорія, однак в перспективі втілена не тільки в конкретних правових приписах, але й у принципах права – загальних та галузевих. В даному контексті важливе значення відводиться й правовій доктрині (що існує у формі правових концепцій, теорій, політичних доктрин, правової ідеології), в якій фактично закладається концептуально-правова інтерпретація інтересів особистості, суспільства і держави. Найістотношою властивістю прин-

ципів права є їх здатність підкреслити найбільш значущі цінності суспільного життя. Компенсуючи нормативний вакуум, принципи виступають життєво важливою, сталою частиною права. Маючи об'єктивну основу, саме принципи слугують вихідною точкою спрямування суспільних відносин та подальшого правотворення.

Зважаючи на достатність наукових обґрунтувань принципів екологічного права, у тому числі в напрямку дослідження їх переліку, класифікації та змісту – галузевого, підгалузевого, інституційного рівня (Андрейцев В.І., Анісімова Г.В., Балюк Г.І., Вовк Ю.О., Гетьман А.П., Костицький В.В., Краснова М.В., Соколова А.К., Шемчученко Ю.С., Чаусова Л.О. та ін.), більшої уваги на сьогодні потребують теоретичні та практичні аспекти прояву та реалізації саме загальних принципів, які походять як з норм позитивного права, так і з існуючого в країні правопорядку та являють собою положення об'єктивного права, які відображаються (або не відображаються) в текстах писаного права, однак мають загальний характер та, щонайважливіше, застосовуються на практиці.

Найкраще весь потенціал принципів права проявляється в ході здійснення правосуддя, найбільш показово це відображено у практиці Європейського суду з прав людини, менш досконало – в системі органів судової влади України.

Усталеною є думка щодо трьох груп принципів: позитивного права, доктринальних принципів та практично-прикладних принципів. Цілком зрозумілим видається до принципів позитивного права відносити ті, що становлять норму права і, виходячи із вузького розуміння права, є виробленими державою чи лише зовнішньо виражені нею концепти; доктринальними принципами можна вважати ті принципи, що вироблені правовою наукою і надалі тією чи іншою мірою можуть бути рецепційовані суб'єктами правотворення та правозастосування; практично-прикладні принципи становлять основні засади та правила, що сформувалися у процесі вирішення конкретних ситуацій шляхом тлумачення норм права та правозастосування [2, с.119-120]. В межах відповідних галузей права сформовано характерну систему принципів, що традиційно охоплює як основоположні, загальноправові, так

і галузеві принципи й принципи окремих правових інститутів. Між ними існує стійка ієрархічна взаємодія, чим обумовлено їх системний комплексний вплив на сутність галузі. Важливе значення принципів проявляється, серед іншого, й у контексті забезпечення паритету, узгодженості, неконфліктності, організованості, гармонійності інтересів суб'єктів права, тому розглядати принципи ізольовано один від одного недоцільно.

Доцільно пригадати, що принципи екологічного права ЄС (як індикатори стратегічного та програмного забезпечення розвитку європейської системи охорони довкілля) можна поділити на загальні і спеціальні, серед останніх виділяють: принцип запобігання та обережності (перестороги); принцип забруднювач платить; принцип сталого розвитку; принцип інтеграції; принцип справедливості між поколіннями; принцип диференційованої відповідальності; принцип проінформованості громадян про стан довкілля; принцип збереження біологічного різноманіття; принцип колективної відповідальності; принцип урахування всіх чинників; принцип екологізації суспільної свідомості; принцип переваги універсальних підходів та врахування регіональних особливостей і т. д [3, с. 13]. Оскільки Україна вибрала проєвропейський курс розвитку, в тому числі у сфері охорони навколишнього середовища, важливим є визначення основних напрямів, ідей, вихідних положень, на чому базується охорона навколишнього природного середовища ЄС [4, с. 28].

Серед загальних принципів, спільних для правопорядків держав-членів ЄС виокремлюють наступні: 1) принцип пропорційності; 2) принцип правової визначеності; 3) принцип легітимних (законних) очікувань.

Суть принципу пропорційності можна сформулювати так: для досягнення певної мети органи влади не можуть накладати на громадян зобов'язання, які перевищують установлені межі необхідності, що впливають з публічного інтересу. Якщо встановлені зобов'язання явно непропорційні цілям, такий захід може бути визнаний недійсним, оскільки збиток для тих, чий інтерес зачіпається, перевищує позитивний результат, отриманий у публічних інтересах [5, с. 297]. З цього слідує, що недопустимим є

необґрунтоване обтяження приватних інтересів чи навіть їх повне ігнорування, надання безпідставної переваги захисту публічних інтересів [6, с. 168]. Європейський суд з прав людини вважає усталеною практику необхідності забезпечення справедливого балансу. У своїх рішеннях ЄСПЛ чітко наголошує і на тому, що діяти не всупереч публічним інтересам ще не означає діяти в публічних інтересах [7, с. 23]. Тобто, за своєю сутністю даний принцип вказує на необхідність партнерства для задоволення протилежних за характером інтересів – державних, суспільних, загальних та приватних.

Оцінюючи значення принципу пропорційності (в літературі зустрічаємо іншу назву – домірності, співмірності тощо), як продукту судової практики та складової верховенства права, слід відзначити його універсальний характер, оскільки даний принцип покликаний контролювати закон не лише на предмет правомірності владного впливу на основні права, а й щодо його збалансованості загалом.

Пригадаємо, що ЦПК України (в редакції 03.10.2017 р.) в ст. 11 закріплює актуальний для практики діяльності ЄСПЛ принцип пропорційності. З метою підсилення аргументації та дотримання положень відповідного процесуального законодавства важливо, щоб процес правозастосування та здійснення правосуддя були побудовані на сутнісному аналізі даного принципу та його складових, недостатньо формального посилання на загаданий принцип. Для повноцінного узгодження інтересів публічних і приватних (а не навпаки, загострення конфліктної ситуації між сторонами) аналіз певних обмежень по встановлених критеріях пропорційності у відповідних рішеннях повинен проводитися в кожному випадку окремо, з врахуванням галузевих, інституційних та інших особливостей конкретних правовідносин.

В непрямій формі суть пропорційності принципу відображено в ст. 13 та ст. 41 Конституції України, зі змісту яких узагальнюємо, що втручання у право власності допустиме лише тоді, коли воно переслідує легітимну мету в суспільних інтересах, винятково «з мотивів суспільної необхідності»; втручання в право безперешкодного користування своїм майном передбачає «спра-

ведливу рівновагу» між інтересами суспільства та необхідністю дотримання фундаментальних прав людини [8, с. 7]. Критерії, які мають оцінюватися у сукупності наступні: 1) законність втручання; 2) легітимна мета (виправданість втручання загальним інтересом); 3) справедлива рівновага між інтересами захисту права власності та загальними інтересами (дотримання принципу пропорційності між використовуваними засобами і переслідуваною метою та уникнення покладення на власника надмірного тягара). Невідповідність втручання у право власності хоча б одному з зазначених критеріїв свідчить про протиправність втручання навіть у разі дотримання національного законодавства та (або) присудження власнику компенсації [9, с. 84]. Взагалі, принцип пропорційності повинен бути визначальним для будь-якої галузі національного права. Однак, враховуючи специфіку екологічного права, для якого особливо характерним є суперечність інтересів його суб'єктів, іноді навіть протистояння чи гостра конфронтація, тому важливо розуміти, що зміст даного принципу в рамках саме екологічного права буде дещо специфічним. В умовах конкурентного середовища ринкових відносин у суспільстві, орієнтованому переважно на матеріальні блага, складно сформулювати засади адекватної мотивації дій з паритетним врахуванням екологічних, економічних та соціально-політичних аспектів розвитку [10, с. 337]. З огляду на юридичну природу публічного і приватного інтересу у постійно змінюваному середовищі, до якого належить й еколого-правова сфера, найбільш доцільним є вироблення концепції саме їх взаємодії, співвідношення в розумних межах. Оптимальною повинна стати така модель системи інтересів, за якої суспільні інтереси, формуючись із системи приватних мотивів і будучи їх складовою частиною, знаходяться в основі державних інтересів. Така модель є ідеальною та фактично означає взаємозалежність чи взаємообумовленість різних видів інтересів, що є оптимальною формулою для досягнення компромісу при прийнятті екологічно важливих рішень та врахування найрізноманітніших чинників, які впливають на їх екологічність – економічних, екологічних, соціальних, політичних тощо. Ефективний захист публічних (державних) інтересів у процесі реалізації еколого-правових

режимів є гарантією реалізації приватних інтересів (громадян чи інших суб'єктів) як кінцевих споживачів екологічних благ, в тому числі щодо еколого безпечного, а відтак якісного рівня життя.

У повній мірі реалізувати принцип пропорційності можна тільки в тандемі із принципом правової визначеності, який також пов'язаний із визначенням пропорційності державного втручання на первісному етапі. Правова визначеність вимагає не лише оприлюднення ухвалених законів чи інших нормативно-правових актів, але і відносної зрозумілості їх змісту з тим, щоб приватні особи, залучивши, якщо потрібно, фахівців з права, могли прогнозувати і визначати свою поведінку. Правова визначеність стосується також і правозастосування. Практика застосування норм закону при вирішенні індивідуально-конкретних справ, зокрема і правових спорів, має бути сталою, однаковою в однакових справах, і передбачуваною, раптові і безпідставні зміни в практиці, винятки, коли на тлі однаково вирішуваних справ періодично з'являються ті, що вирішуються по-іншому, недопустимі [11, с. 13]. У постанові Верховного Суду України від 21 жовтня 2019 року у справі №826/3820/18 п. 49 визначено: «Згідно із практикою Європейського Суду з прав людини одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів» [12]. Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» [13]. Реальне забезпечення даного принципу (його ще називають принципом сталого правозастосування) зумовлює довіру суспільства до діяльності держави як інституції стабільності та гарантування, до судової системи, адекватне ставлення до права та закону. І навпаки, невизначеність (неоднозначність, подвійні стандарти тощо) спричиняє порушення прав, свобод та законних інтересів осіб, руйнує основи правової системи.

Одночасно з вищезазначеними процесуальними принципами європейського права має застосовуватися також принцип легітимних очікувань (розумної передбачуваності судових рішень), що

є відносно новим для правової системи України, однак і в практиці ЄСПЛ він не має тривалої історії застосування. В англійському праві легітимні очікування практично ідентичні із законними інтересами, які потребують відповідного процесуального захисту на засадах справедливості [14, с. 48]. Даний принцип є похідним від принципу правової визначеності та пов'язаний з реалізацією інших принципів, таких як добросовісність, стабільність правового регулювання, належне урядування, пропорційність, передбачуваність, усунення конфлікту інтересів, недопущення суперечливої поведінки (доктрини *venire contra factum proprium*), який уже також знаходить своє трактування в судовій практиці (справа № 145/2047/16-ц) [15, с. 184].

Характеристика очікувань (сподівань) як легітимних поєднує в собі: 1) їх законність, яка зумовлена реалізацією особою належного їй суб'єктивного права, 2) їх обґрунтованість, тобто зумовлену законом раціональність сподівань учасників суспільних відносин. У матеріально-правовому сенсі легітимні очікування суб'єктів мають захищатися від непередбачуваних змін законодавства, яким встановлено відповідний правовий режим (власності, інвестиційної діяльності тощо). У процедурному ж сенсі легітимні очікування стосуються однакової та послідовної правозастосовної практики, уникнення вибіркового правосуддя. Використання концепції легітимних очікувань є найбільш ефективним та зрозумілим для застосування у справах про захист права приватної власності [16, с. 43]. Водночас, концепція легітимних очікувань стосується і випадків, коли захисту потребують право публічної власності та публічні інтереси. Публічна власність характеризується особливим складом та специфічною якістю її об'єктів. На сьогодні головна загроза існуванню публічної власності як такої є не стільки недостатня кількість законодавчих норм, скільки знецінення ідеї суспільного блага та сформоване у масовій свідомості ставлення до публічної власності як до джерела особистого збагачення [16, с.43]. В якості прикладу пригадуємо справу ЄСПЛ «Пайн Велі Девелопментс ЛТД та інші проти Ірландії» від 29 листопада 1991 р. Суд вважає, що власністю в розумінні ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав лю-

дини і основоположних свобод є законні сподівання на отримання на підставі закону майна для забезпечення своєї діяльності. Законними сподіваннями в цій справі суд вважав право вчиняти певні дії відповідно до виданого державними органами дозволу, зокрема, правомірні сподівання бути здатним здійснювати запланований розвиток території з огляду на чинний на той час дозвіл на промислове освоєння землі [15, с. 186].

Науковцями сформульовано загальний перелік підстав обмеження принципу захисту легітимних очікувань. Так, захист не надається, якщо він зробить неможливим досягнення мети заходів, запроваджених державою, або якщо існує переважний публічний інтерес (що актуально в рамках еколого-правових відносин – виділено авт.), або якщо необхідні негайні дії публічної адміністрації для виправлення помилки чи неочікуваного результату; якщо особа могла передбачити зміни (було попередження про таку можливість чи іншим чином обумовлена велика ймовірність того, що ситуація зміниться); якщо заходи чи норми, які створили очікування, були скасовані в розумні строки; якщо поведінка чи захід, що створили очікування, суперечили законодавству; якщо особа насправді не покладалася чи не могла покладатися на захід, який нібито створив у неї очікування; якщо особа не відповідає законно висунутим вимогам або якщо вона ввела владний орган в оману [17, с. 28].

Щодо перспектив системного впровадження принципу легітимних очікувань в правозастосовну практику в Україні, то в ідеальній версії це є дієвим механізмом захисту прав і законних інтересів громадян. Однак в умовах нестабільного правового порядку є ймовірність його використання недобросовісними особами для індульгенцій незаконних дій органів влади. Разом з тим, в українському правосудді даний принцип вже став обґрунтуванням для винесення ухвали Верховного Суду від 3 квітня 2018 р. № 5023/4388/12, а також постанов від 3 жовтня 2018 р. № 352/1243/15-ц, від 10 травня 2018 р. № 904/3688/17, від 5 червня 2019 р. № Б8/142-12.

Законодавством України визнано положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Протоколів до неї,

а також практику ЄСПЛ джерелом права. ЄСПЛ приділяє особливу увагу дотриманню аналізованих принципів як невід'ємної складової принципу верховенства права. Відповідно, будучи джерелом права, практика ЄСПЛ надає легальне тлумачення матеріальних та процесуальних норм, які без практичного роз'яснення мали б невизначений характер. Водночас, важливо розуміти, що при зближенні екологічних норм України з правом ЄС слід не просто копіювати привабливі механізми, які ефективно «працюють» в країнах ЄС, але вивіряти життєздатність «новацій» в умовах сучасної України, коригувати власні правові традиції і звичаї народу [18, с. 27] та враховувати специфіку еколого-правової сфери, конкуруючий характер інтересів суб'єктів, що реалізують відповідні приписи.

1. Зайчук О.В. *Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22-28.*
2. Кармаліта М. В. *Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2019. 328 с.*
3. Орехов С. М. *Правове регулювання охорони довкілля в Європейському Союзі: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Київ, 2019. 41 с.*
4. Гиренко І.В. *Щодо питання принципів у сфері охорони навколишнього природного середовища в ЄС. Міжнародний науковий журнал «ІНТЕРНАУКА». Серія: «Юридичні науки». 2019. № 5(19). С. 27-32.*
5. Погребняк С. П. *Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄСПЛ. Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.). За ред. С. В. Ківалова; НУ «ОЮА». Одеса: Фенікс, 2012. С. 294-310.*
6. Євтошук Ю. О. *Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 214 с.*
7. Раїмов Р.І., Пасічник А.В. *Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та вимогами захисту основних прав людини. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2018. Випуск 1. Том 2. С. 21-25.*
8. Береженна О., Дяченко С., Кулаківська Т. *Принцип пропорційності в цивільному процесуальному праві України: теоретичні та практич-*

- ні аспекти. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 12. С. 6-10.
9. Антонюк О. І. «Трискладовий тест» для оцінки правомірності втручання у право власності. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2019. Випуск 2 (42). С. 80-85.
10. Лавров В.В. Конфлікт соціальних, економічних та екологічних цінностей як базова перепона на шляху до сталого розвитку системи «суспільство-природа» в умовах конкурентного середовища. Наук. вісник НЛТУУ: Зб. наук.-техн. праць. Львів: НЛТУУ, 2005. Вип. 15.6. Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. С. 332–339.
11. Лученко М.М. Принципи пропорційності і верховенства права: питання співвідношення. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 1. С. 11-15.
12. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85086982>
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text>
14. Thomas R. *Legitimate Expectation and Proportionality in Administrative Law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000. 129 p.
15. Міжнародний судовий форум : «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року) : Збірник матеріалів. Київ, 2019. 192 с.
16. Беяневич О. А. Поняття легітимних очікувань та проблеми його застосування судами України. Приватне право і підприємництво. 2016. Вип. 16. С. 41-45.
17. Завгородня В.М. Принцип захисту легітимних очікувань в адміністративному праві ЄС та перспективи його впровадження в Україні. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2013. № 2(9). С. 25-30.
18. Лозо В.І. Правові основи екологічної політики Європейського Союзу: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня д.ю.н. Харків, 2010. 34 с.

Мороз Г.В. Значення загальноправових принципів права Європейського Союзу щодо забезпечення публічних та приватних інтересів в еколого-правових відносинах

Стаття присвячена дослідженню питання щодо змісту загальноправових принципів права Європейського Союзу, їх значення у забезпеченні публічних та приватних інтересів в еколого-правових відносинах. В статті обґрунтовано, що практика ЄСПЛ, будучи джерелом права, надає легальне тлумачення матеріальних та процесуальних норм, які без практичного роз'яснення мали б невизначений характер. Водночас доведено, що при зближенні екологічних норм України з правом ЄС слід враховувати специфіку еколого-правової сфери, конкуруючий характер інтересів суб'єктів, що реалізують відповідні приписи.

Ключові слова: загальноправові принципи права Євросоюзу, властивості (значення) принципів права, принцип пропорційності, принцип правової визначеності, принцип легітимних (законних) очікувань, еколого-правова сфера, публічні та приватні інтереси.

Moroz G.V. The importance of the general principles of European Union law in ensuring public and private interests in environmental relations

The article is aimed at studying the content of the general principles of European Union (EU) law, their importance in ensuring public and private interests in environmental relations.

It is argued that the principles of law are based on public interests and needs, so the most important characteristic of the principles of law is their ability to put emphasis on the most important values of public life. It is established that the full potential of the principles of law is best manifested in the administration of justice, most clearly reflected in the case law of the European Court of Human Rights, less perfectly – in the judicial system of Ukraine.

The general principles common to the legal systems of the EU member states are the following: 1) the principle of proportionality; 2) the principle of legal certainty; 3) the principle of legitimate expectations.

Performing its functions, the state may intervene in the private sphere within acceptable limits, and the criteria of the principle of proportionality are used to optimize such intervention in order to satisfy the general public interest. The following criteria are defined: 1) the legality of intervention; 2) a legitimate purpose (justification of intervention by the general interest); 3) a fair balance between the interests of property rights and public interests. The intervention should ideally be proportionate, measured, optimal and easy for the entity. In essence, this principle is designed to control the law not only in terms of the legitimacy of the influence of the authorities on fundamental rights but also on its balance in general. Legal certainty requires not only the promulgation of adopted laws or other regulations but also the relative clarity of their content so that individuals can predict and determine their behavior, the limits of manifestation and realization of their interests. The principle of legitimate expectations (reasonable predictability of court decisions) in the procedural sense applies to uniform and consistent law enforcement practice, avoidance of

selective justice. The use of the concept of legitimate expectations is effective for application in cases of the protection of private property rights as well as the right to public property and public interests. It is allowed to limit the principle of protection of legitimate expectations, for example, if there is an overriding public interest, which is applicable in terms of environmental relations.

The article argues that the practice of the European Court of Human Rights, as a source of law, provides a legal interpretation of substantive and procedural norms that would be vague without practical explanation. In the meantime, it is argued that in the process of approximating the environmental norms of Ukraine with EU law, the specifics of the environmental sphere and the competitive nature of the interests of entities that implement the corresponding regulations have to be considered.

Key words: general EU law principles, properties (values) of legal principles, principle of proportionality, principle of legal certainty, principle of legitimate expectations, environmental sphere, public and private interests.