

чинства України // Право і безпека. – 2010. – № 2 (34).

10. Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 1998. – Т. 3: ОБЕ-РОБ.

11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1/. – Ст. 1900.

12. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Лазар І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування: Навч.-метод. посіб. – К., 2007.

13. Струс-Духнич Т.В. Проблеми правосуддя як теоретико-правового дискурсу в історичній ретроспективі // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 45-50.

14. Волкова В.Н., Денисов А.А. Теория систем: Учеб. пособие. – М., 2006.

15. Власенко Н.А., Власенко А.Н. Судебная власть и судебная деятельность в Российской Федерации: Краткий курс лекций. – М., 2005.

16. Юревич І.В. Структурна характеристика єдності судової влади // Юрист України. – 2011. – № 4 (17). – С. 15-21.

Надійшла до редакції 25.12.2012

О.А. Валецька

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 342.7 : 349.6

ПРАВО ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ: ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглянуто окремі проблеми конституційно-правового забезпечення права громадян на екологічну безпеку, його значення у системі основних суб'єктивних екологічних прав громадян, проаналізовано питання необхідності піднесення означеної категорії прав на рівень європейського, а згодом і міжнародно-правового регулювання.

Ключові слова: екологічна безпека, право громадян, конституційно-правове забезпечення, природне середовище.

Рассмотрены отдельные проблемы конституционно-правового обеспечения права граждан на экологическую безопасность, его значение в системе основных субъективных экологических прав граждан, проанализирован вопрос необходимости подъема отмеченной категории прав на уровень европейского, а в дальнейшем и международно-правового регулирования.

Ключевые слова: экологическая безопасность, право граждан, конституционно-правовое обеспечение, естественная среда.

Some problems of constitutional and legal providing of people's rights on ecological safety and its meaning in the system of general subjective ecological rights of the citizens are observed in the given article analyses the necessity of above – mentioned right category's rise to the European level and in future to international legal regulation.

Keywords: ecological safety, citizens right, constitutional and legal providing, natural surrounding.

Постановка проблеми. Право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, охорону здоров'я від його несприятливого впливу, що є наслідком господарської діяльності, відшкодування шкоди, заподіяної

здоров'ю й майну екологічними правопорушеннями, закріплене в Конституції України. Таким чином, зазначені екологічні права людини отожднюються із її природним правом на життя як найвищу цінність.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окреслена тема вже була предметом досліджень знаних вітчизняних науковців. Як зазначає Ю.С. Шемшученко, «право людини на безпечне (здорове) навколишнє середовище належить до її фундаментальних прав. За своєю основою воно має природний характер» [1, с. 121]. Далі Ю.С. Шемшученко вказує, що «конституційне закріплення права громадянина на безпечне (здорове) навколишнє середовище може стимулювати екологічну діяльність держави та її органів». На його думку, для того, хто володіє цим правом, воно не тільки встановлює вид і обсяг його поведінки, а й передбачає можливість вимагати відповідної поведінки від інших фізичних і юридичних осіб, а в необхідних випадках вдаватися до допомоги держави в забезпеченні відповідного права.

У Конституції України забезпечення екологічної безпеки й підтримка екологічної рівноваги на території України віднесені до обов'язків держави [2].

В.І. Андрейцев підкреслює, що «закріплення в Конституції України (ст. 50) права кожного на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права, піднесло його на найвищий рівень у системі основних суб'єктивних екологічних прав громадян. У еколого-правовій літературі це право одержало назву «право громадян на екологічну безпеку» [3, с. 8].

У теорії права зазначається, що «специфіка екологічних прав полягає в тому, що основою їх здійснення виступає об'єктивно існуюча екологічна система – навколишнє природне середовище. При цьому деякі екологічні права є природними правами, які невід'ємні від життєдіяльності громадян, незалежно від їхнього правового закріплення» [4, с. 198].

Відомий фахівець у галузі теорії права С.С. Алексєєв так визначає природне право: «Суть ідеї природного права полягає в тому, що поряд із правом, створеним людьми й вираженим у законах, існує природне право – сума вимог, у своїй вихідній основі породжених безпосередньо, без якої-небудь людської участі, самим природним життям суспільства, «природою», об'єктивними умовами життєдіяльності, природним ходом речей» [5, с. 19]. Природно-правовий підхід пов'язує розгляд юридичних проблем з основними людськими цінностями: свободою, правом на життя, незалежним статусом людини та ін. Водночас він орієнтує на природну, а отже, живу дійсність, що розвивається, у тому числі й з погляду вимог і норм, які стосуються взаємин із природою. На думку Г.В. Мальцева, щодо прав людини стосовно природи, природного середовища потрібне «переосмислення на базі новітніх природно-наукових і суспільних знань ідеї природного права та природної справедливості..., що вказують на міру і норми, з якими повинна рахуватися людина, прагнучи встановити збалансовані відносини між суспільством і приро-

дою» [6, с. 35].

Однак проблема забезпечення права людини на безпечне (здорове) навколишнє середовище потребує подальшого більш детального наукового аналізу. Відтак **мета** статті полягає в подальшому дослідженні проблем конституційно-правового забезпечення права громадян на екологічну безпеку.

Виклад основного матеріалу. Природно-правовий підхід при розгляді питань права має істотне методологічне значення ще й тому, що вимоги природного права мають властивості, близькі до властивостей явищ природного порядку. А саме – це абсолютна безумовність, категоричність, непідвладність конкретним ситуаціям (у тому числі сваволі, розсуду окремих осіб), невідворотність спонтанного настання негативних наслідків у разі ігнорування природно-правових вимог.

Закріплення у Конституції України (ст. 50) права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням цього права, підняло його на найвищий рівень у системі основних суб'єктивних екологічних прав громадян. В еколого-правовій літературі це право дістало назву «право громадян на екологічну безпеку».

Звичайно, можна і треба дискутувати з приводу тотожності зазначених категорій. Проте очевидним є те, що друге визначення точніше відтворює потребу людей і громадян в екологічній безпеці як складовій національної та глобальної безпеки.

Треба зазначити, що у процесі підготовки, проведення експертизи і прийняття Конституції України та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» не були враховані правові ідеї, започатковані іншими актами законодавства, які мають безпосередню генетичну приналежність до права громадян на екологічну безпеку, розширюють їх суб'єктивні юридичні можливості у сфері забезпечення останньої. До таких новацій можна віднести норми ст. 10 Закону України від 7 лютого 1991 р. «Про власність», що закріплюють право кожного громадянина нашої держави особисто та через громадські організації, органи місцевого самоврядування брати участь у розгляді відповідними радами питань, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів, і вимагати від інших фізичних та юридичних осіб додержання правил екологічної безпеки, а також накладення заборони на діяльність осіб, яка завдає шкоди навколишньому природному середовищу.

Відповідно до Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» (ч. 1 ст. 12 в редакції Закону від 26 листопада 1993 р.) прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Закон України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 37) передбачає, що при здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи, зокрема, право звернення до суду з позовами про припинення екологічно небезпечної діяльності. Отже, за логікою цих вимог громадяни можуть

звертатися до органів прокуратури із заявами про пред'явлення останніми до суду позовів на користь тих фізичних осіб, права яких на екологічну безпеку порушено.

Проте ці законодавчі вимоги можуть тлумачитись неоднозначно. Відповідно до Основного Закону нашої держави (ст. 8), звернення до суду з метою захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. З цього можна зробити висновок, що громадяни України у разі порушення їх права на екологічну безпеку вправі безпосередньо звернутися до суду з позовом до відповідних осіб про припинення екологічно небезпечної діяльності або використати альтернативну можливість, тобто звернутися до органів прокуратури з заявою про здійснення останніми зазначеного повноваження в їх інтересах.

Однак не виключається і висновок про колізію зазначених вище норм, а отже, й низький рівень юридичної техніки чинних приписів. Адже прокурори мають розглядати лише такі заяви і скарги громадян про порушення їх прав, які не можна захищати у суді. Оскільки Конституція України не робить обмежень щодо захисту якихось конституційних прав, а навпаки, гарантує їх захист у суді, прокурори можуть відмовити у розгляді заяв і скарг, пов'язаних з порушенням права громадян на екологічну безпеку внаслідок екологічно небезпечної діяльності. Вони вправі подавати позови до суду про припинення зазначеної діяльності лише за власною ініціативою.

З урахуванням сказаного уявляється, що існує необхідність у якомога швидшому спростуванні висновків, що виключають один одного, шляхом роз'яснення порядку застосування вказаних норм Конституційним Судом України або законодавчого уточнення наведених вище правових конструкцій. З огляду на потреби практики, на наш погляд, більш прогресивним треба визнати перший підхід до вирішення цієї проблеми.

Варто підкреслити, що юридичному опосередкуванню суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку сприяли й наукові підходи, які викристалізувалися в еколого-правовій та іншій спеціальній літературі, хоч фундаментальних досліджень у цій сфері й досі бракує.

Можна виділити три підходи до формування зазначеного права.

Одним з поширених підходів є обґрунтування доцільності реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище як різновиду суб'єктивного права громадян, яке знаходиться під захистом держави і гарантується наданням їм можливості звертатися за допомогою і захистом до компетентних державних органів.

Другий підхід дістав вияв у зафіксованій в еколого-правовій літературі спробі виділення права громадян на здорове навколишнє природне середовище, яке, на думку прибічників цієї ідеї, закріплено в законі і здійснюється у межах загальних правовідносин. Вони вважають, що нормальним способом реалізації цього права є факт проживання особи в незабруднених умовах і споживання безпечних для її здоров'я природ-

них благ.

Існують наукові ідеї, які тією або іншою мірою відтворюють положення зазначених вище доктринальних концепцій.

Треба зазначити, що думки про «право на сприятливе навколишнє природне середовище» і «право на здорове навколишнє природне середовище» формувалися у радянський період і спиралися на відповідну нормативно-правову базу та тодішнє конституційне підґрунтя, правові норми яких не мали чітких й завершених моделей правового забезпечення. Ці норми, скоріше, імітували такі права, що дозволяло вченим по-різному інтерпретувати їх.

Норми Конституції України і чинного екологічного законодавства сформульовано більш чітко. Вони відображають осучаснені форми правосвідомості та розуміння проблем правового забезпечення, реалізації й захисту права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я навколишнє природне середовище.

Водночас, на нашу думку, існує потреба у з'ясуванні можливості забезпечення реалізації та захисту права людини на сприятливе навколишнє природне середовище. Що мається на увазі під цією категорією? Етимологічну основу терміна «сприятливий» становить слово «сприяти», зміст якого у словнику А. Голіченка [7] визначається словами «благоприятствовать», «доброжелательствовать», «способствовать», «содействовать», «помогать». Очевидно, що досить влучним є російський термін «благоприятный», коренева основа якого пов'язана зі словом «благо».

Справді, навколишнє природне середовище є природним благом для людини і суспільства в цілому, інших живих організмів, як умова, місце і джерело їх існування та життєдіяльності.

Однак чи є це благо таким для людини з точки зору його сприяння її здоров'ю та життю? Що є мірилом, показником сприятливості довкілля? Чинне законодавство однозначної відповіді на ці питання не дає, оскільки існують різні підходи до кількісного виміру окремих елементів навколишнього природного середовища – питної води, атмосферного повітря, ґрунтів тощо. Та й взагалі навряд чи можна у нормативно-правовому порядку визначити сприятливість довкілля для людини та інших живих організмів. З урахуванням цього ми вважаємо, що «сприятливе навколишнє середовище» («сприятливе навколишнє природне середовище», «сприятливе довкілля») – це категорія з переважанням не кількісних, а якісних ознак. Тому вона має оціночний характер, а її зміст залежить здебільшого від інтерпретатора. Отже, у ній переважають суб'єктивні чинники.

Сприятливість навколишнього природного середовища доцільно вважати однією із змістових ознак права на безпечне для життя і здоров'я людини навколишнє природне середовище, яке становить основу такої більш широкої правової категорії, як «право громадян на екологічну безпеку».

Безпечно докiлля має характеризуватися насамперед сприятливістю для здоров'я і життя людини та громадянина. Відсутність цієї ознаки свiдчить про дискомфортність стану навколишнього природного середовища, про те, що він містить елементи несприятливості, а отже, й небезпеки для людини і громадянина.

Певний інтерес становить і наукова доктрина «права на здорове навколишнє природне середовище». Адже оздоровлення, реабілітація докiлля – актуальне завдання для будь-якої держави. Не є винятком у цьому відношенні й Україна, яка зазнала екологічного лиха внаслідок Чорнобильської катастрофи та надзвичайних екологічних ситуацій, що час від часу виникають у різних регіонах нашої держави, справляючи негативний вплив на здоров'я і життя громадян.

Проте чи можна за нинішніх умов вести мову про забезпечення суб'єктивного права громадян на здорове навколишнє природне середовище? Вважаємо, що юридичних підстав для цього не існує. Уявляється, що вказана наукова гіпотеза належить, скоріше, до категорії бажаного, ніж дійсного.

Чим же характеризується, за задумом прибічників цієї доктрини, здорове навколишнє природне середовище? Це природні умови, які є незабрудненими і дозволяють споживання безпечних для здоров'я природних благ. Отже, здорове навколишнє природне середовище пов'язується з відносно чистими природними умовами і безпечністю використання (споживання) благ природи. Тобто простежується прямий зв'язок цього середовища з безпекою його використання для здоров'я людини. Причому безпека виступає обов'язковою умовою такого природного стану за логікою «безпечно середовище – здорове середовище».

Варто уточнити нашу позицію щодо споживання безпечних для здоров'я природних благ. Треба зазначити, що використовуються особливо не самі природні блага, а природні властивості докiлля. Це необхідно для забезпечення життя і здоров'я людини, оскільки використання ресурсів природи належить вже до сфери природокористування, яке охоплюється самостійним блоком правового регулювання з додержанням, зокрема, і вимог екологічної безпеки.

Отже, здорове навколишнє природне середовище має досить самостійне значення як показник безпечності. Юридичні критерії такого стану докiлля законодавчо не визначені, а тому вести мову про те, що зазначене суб'єктивне право громадян вже врегульоване, передчасно, оскільки відсутні як механізми його реалізації, так і гарантії захисту цього права у разі його порушення.

Реальний стан здорового навколишнього природного середовища характеризується здебільшого екологічними і соціально-медичними показниками, тобто сукупністю природних і соціально-природних факторів, які виключають настання будь-яких генетичних, психологічних, психічних, фізіологічних, патологічних та інших афектів у конкретних природно-соціальних умовах та у процесі життя людини.

Все це дозволяє говорити про доцільність здійснення системи профілактичних заходів, спрямованих на забезпечення сталого здорового (чистого, незабрудненого) навколишнього природного середовища як передумови реалізації права громадян на екологічну безпеку.

Такий підхід відповідає принципу, згідно з яким зазначене право тісно пов'язане з забезпеченням здоров'я і життя людини, які, як і сама людина, її честь, гідність, недоторканність та безпека, визнаються у нашій державі найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

Ця позиція певною мірою узгоджується з положенням ст. 5 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» про те, що здоров'я і життя людей підлягають державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки.

Важливим чинником та ознакою безпечного навколишнього природного середовища є така його якість, яка характеризується наявністю хімічних, фізичних, біологічних та інших елементів і сумішей, що не порушують природного балансу фізичного зв'язку людини і довкілля, не знижують його природні можливості до самовідновлення і не перевищують встановлених законодавством нормативів екологічної безпеки. Якісний стан навколишнього природного середовища визначається у нормативно-правовому порядку, на підставі якого до суб'єкта, що здійснює екологічно небезпечну діяльність, доводяться конкретні показники. Цій особі видається спеціальний дозвіл на здійснення такої діяльності, на неї покладаються обов'язки, пов'язані з забезпеченням права громадян на екологічну безпеку. Держава ж має брати на себе обов'язок щодо запобігання проявам стихійних явищ та забезпечення природної безпеки громадянам, які перебувають у межах України.

Усе сказане вище дає підстави стверджувати, що розглядуване нами суб'єктивне право громадян реалізується не у загальних правовідносинах, а у правовідносинах, що складаються у сфері екологічної безпеки. У цих правовідносинах суб'єктами виступають громадяни як уповноважені особи, яким корелюють особливі обов'язки зобов'язаних юридичних і фізичних осіб, котрі здійснюють екологічно небезпечну діяльність, та держави щодо забезпечення природної безпеки. Такі відносини мають абсолютний характер і займають особливе місце у системі об'єктивно існуючого екологічного права та його складової – права екологічної безпеки.

З суб'єктивної точки зору, можна вести мову про те, що якість довкілля є не тільки важливою ознакою права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я навколишнє природне середовище, а й юридичним критерієм і важливою правовою гарантією реалізації їх права на екологічну безпеку, яка визначається нормативами останньої. Такі нормативи закріплені у Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 33), Водному кодексі України (ст. 36), Законі України від 16 жовтня 1992 р. «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 7).

Саме нормативи екологічної безпеки містять кількісні та якісні показ-

ники. Вони є тими юридичними фактами, які в конкретній екологічній ситуації визначають якість довкілля і свідчать про додержання відповідними особами права громадян на екологічну безпеку або (у разі перевищення цих нормативів) стають підставою для кваліфікації дій чи пасивної поведінки зобов'язаних осіб як правопорушень у сфері екологічної безпеки.

Ця обставина має надзвичайно важливе значення для практики правозастосування, оскільки порушення інших екологічних нормативів може розглядатися як різновид екологічного правопорушення, але не у сфері екологічної безпеки. Скажімо, перевищення гранично допустимих викидів в атмосферне повітря, скидів у водне чи морське середовище забруднюючих речовин, рівнів шкідливого впливу на людину фізичних та біологічних факторів можуть призводити до відповідних екологічних правопорушень – водних, у галузі охорони атмосферного повітря тощо, які не є різновидами правопорушень у сфері екологічної безпеки, оскільки не порушують нормативів останньої як особливої ознаки якості довкілля.

Варто зазначити, що такі правопорушення можуть справляти негативний вплив на чистоту навколишнього природного середовища, знижувати ступінь його сприятливості і навіть якості. Однак якщо ці правопорушення не виходять за межі нормативів екологічної безпеки, вони пов'язуються не з правом громадян на неї, а з їх іншими екологічними правами, передбаченими системою екологічного права і законодавства України.

Порушення нормативів екологічної безпеки є свідченням порушення безпеки (тобто створення небезпеки) як важливої ознаки якості довкілля і нормативної ознаки права громадян на екологічну безпеку, а зазначені дії або бездіяльність підлягають кваліфікації на підставі системи ознак екологічного ризику, що має передбачати підвищену юридичну відповідальність.

Таким чином, аналіз вищевикладеного матеріалу дає підстави зробити деякі **висновки**. На нашу думку, з метою вдосконалення і спрощення процедури встановлення факту порушення суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку доцільно у Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» та у підготовленому науковцями проекті закону про екологічну (природно-техногенну) безпеку зафіксувати такі уніфіковані нормативи екологічної безпеки, як рівень екологічно безпечної діяльності та рівень природної безпеки. Причому вони мають ґрунтуватися на викладених вище положеннях і відповідати вимогам екологічного права ЄС і принципам міжнародно-правового регулювання у цій сфері. Таким чином, можна констатувати, що право громадян на екологічну безпеку є інтегрованою категорією, яка ґрунтується на загальнолюдському природному праві на безпеку, що дістало юридичне оформлення на конституційному рівні та деталізоване у чинному законодавстві, якому притаманні деякі особливості.

Цей різновид екологічних прав тісно пов'язаний з правом громадян

на життя і здоров'я, що свідчить про його чітку гуманістичну спрямованість та зумовлює особливу законодавчу гарантованість. Зазначене право має переважно немайновий характер (хоч це не виключає останнього у разі заподіяння шкоди) і передбачає пріоритет охорони і захисту благ людини як біологічного і соціального організму, а також безпечних соціально-природних умов її життя. Воно відзначається суб'єктивним характером, є невід'ємним елементом еколого-соціального добробуту людей, відображаючи спосіб та характер їх життя у конкретній екологічній обстановці під впливом існуючих екологічних загроз, соціально-економічного розвитку держави, реалізації її зовнішньої та внутрішньої екологічної політики.

Право громадян на екологічну безпеку тісно пов'язане з низкою галузевих екологічних прав, зокрема на сталу безпечну екологічну обстановку; екологічне благополуччя; використання корисних властивостей природи для задоволення життєво необхідних фізіологічних та духовних потреб людей; охорону їх життя і здоров'я від небезпечних природних умов та природно-антропогенних факторів, передбачених нормами чинного екологічного законодавства.

Нині назріла необхідність піднесення правових ідей про право громадян на екологічну безпеку на дещо вищій «щабель» у зв'язку з орієнтацією України на вступ до ЄС. Причому треба зазначити, що це право, як окрема ланка правових можливостей фізичних осіб, у рамках ЄС не легалізоване і у концептуальному відношенні не є загальноновизнаним. Тож першочерговим завданням представників нашої держави у міжнародних організаціях є ініціювання постановки питання про піднесення зазначених правових принципів на рівень європейського, а згодом і міжнародно-правового регулювання.

Бібліографічні посилання

1. Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду / Ю.С. Шемшученко // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 120–125.
2. Конституція України : прийнята 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
3. Андрейцев В. Право громадян на екологічну безпеку: проблеми конституційно-правового забезпечення / В. І. Андрейцев // Право України. – 2001. – № 4. – С. 8–11.
4. Скакун О. Ф. Теория государства и права / Скакун О. Ф. – Х., 2000.
5. Алексеев С. С. Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы / Алексеев С. С. – М., 1999.
6. Мальцев Г. В. Новое мышление и современная философия прав человека / Г. В. Мальцев // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989. – С. 33–39.
7. Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юрид. терминов / Голиченков А. К. – М., 2008.

Надійшло до редакції 02.11.2012