

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.30>

ЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОХОРОННИХ НОРМ У СИСТЕМІ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Савчин А.М.,

аспірант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Савчин А.М. Значення конституційних охоронних норм у системі засад реалізації права на безпечне довкілля.

У науковій статті проаналізовано доктринальні положення класифікації конституційних норм. З'ясовано два основні підходи та надано перевагу тому, який у системі конституційних норм окреме місце відводить охоронним нормам.

Проаналізовано поняття «охорона довкілля», виділено три основні підходи, в яких ми виокремили такі спільні ознаки – системність тих охоронних заходів, які застосовуються та ціль їх використання (сприяти збереженню природних ресурсів та відновленню). Проаналізовано та виділено конституційні охоронні норми, що містяться у Основному законі України, а також у загальних та спеціальних законодавчих актах.

Серед основних охоронних норм у сфері захисту довкілля, які містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» виділено такі: основою сталого розвитку є не тільки захист довкілля, але і раціональні підходи до використання природних ресурсів, що повинні пропорційно враховувати інструменти охорони і попередження негативних впливів з боку господарюючих суб'єктів та ін.; передбачення екологічної безпеки, контроль за дотриманням відповідних нормативів і лімітів у сфері використання природних ресурсів; охоронні норми стимулюють запровадження нових технологічних рішень у процесі екологізації виробничих процесів, гарантування умов для відновлення природних ресурсів, їх цілісності та різноманіття; охоронні норми мають бути науково обґрунтованими, враховувати міждисциплінарність і бути прогнозованими тощо.

Обґрунтовано, що перелік охоронних норм-принципів, які визначені у статті 3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» потребує доповнення таким принципом як «гарантованості сталого розвитку задля кращого забезпечення охорони довкілля».

Ключові слова: конституційні охоронні норми, право на безпечне довкілля, Конституція, закон, охорона довкілля.

Savchin A.M. The importance of constitutional protective norms in the system of principles for the implementation of the right to a safe environment.

The scientific article analyzes the doctrinal provisions for the classification of constitutional norms. Two main approaches were clarified and preference was given to the one that gives a special place to protective norms in the system of constitutional norms.

The concept of "environmental protection" has been analyzed, three main approaches have been identified, in which we have singled out the following common features – the systematicity of those protective measures that are applied and the purpose of their use (to contribute to the preservation and restoration of natural resources). The constitutional protective norms contained in the Basic Law of Ukraine, as well as in general and special legislative acts, were analyzed and highlighted.

Among the main protective norms in the field of environmental protection, which are contained in the Law of Ukraine "On environmental protection", the following are highlighted: the basis of sustainable development is not only environmental protection, but also rational approaches to the use of natural resources, which must proportionally take into account the tools of protection and prevention negative impacts from business entities, etc.; predicting environmental safety, monitoring compliance with relevant regulations and limits in the field of natural resource use; protective regulations stimulate the introduction of new technological solutions in the process of greening production processes, guaranteeing conditions for the restoration of natural resources, their integrity and diversity; protective regulations must be scientifically based, take into account interdisciplinary and be predictable, etc.

It is substantiated that the list of protective norms-principles defined in Article 3 of the Law "On environmental protection" needs to be supplemented with such a principle as "guaranteeing sustainable development for better environmental protection".

Key words: constitutional protective norms, the right to a safe environment, the Constitution, the law, environmental protection.

Постановка проблеми. В умовах повоєнної відбудови України надзвичайно важливим є щоб конституційні охоронні норми містили достатні гарантії та інструменти для відновлення і захисту навколишнього середовища. Після ряду злочинів екоциду агресор не зупиняється і новим об'єктом стала Дніпровська ГЕС, за таких обставин вкрай актуальним є дослідження конституційних охоронних норм, з'ясування того, які інструменти та гарантії вони закріплюють, а які необхідно доповнити для ефективного захисту довкілля.

Стан опрацювання цієї проблематики. У доктрині конституційного права можна зустріти різні підходи до класифікації конституційних норм. Згідно першого підходу, виділяють науковці переважно дві групи правових норм: регулятивну норму (є нормою прямої дії, має надавально-зобов'язувальний характер і встановлює міри охоронюваних з боку держави можливих варіантів поведінки, визначає взаємні права); відправну (установчу) норму, яка може бути у вигляді норми-дефініції чи норми-принципу (особливості яких є відсутність безпосередньо регулятивної дії, так як не визначають права та обов'язки, але мають правовий характер, установлюють загальні, вихідні засади регулювання, що мають системний зв'язок і гарантують єдність норм-правил поведінки) [1, с. 36-37]. Згідно другого підходу, поряд із нормами-принципами, регулятивними нормами, виділено також охоронні норми [2, с. 192]. На нашу думку, більш вірним є другий підхід, при якому у системі конституційних норм чільне місце відведено також охоронним нормам.

Метою статті є дослідження значення конституційних охоронних норм у системі засад реалізації права на безпечне довкілля.

Виклад основного матеріалу. Триває серед вчених дискусія щодо розуміння поняття «охорона довкілля», під яким розглядають: комплекс заходів, що сприяють забезпеченню раціональності під час природокористування, регламентації екологічної безпеки [3, с. 98]; систему заходів, що включає державні, політичні та суспільні, адміністративні, правові та економічні, що мають на меті гарантувати раціональність користування, відтворення природного ресурсу, а також обмеження негативного впливу на довкілля людини, у тому числі її діяльністю [4, с. 37]. На перший погляд вказані підходи різняться, у той же час ми виокремили і спільні ознаки – системність тих охоронних заходів, які застосовуються та ціль їх використання – сприяти збереженню природних ресурсів та відновленню.

Конституція України містить низку охоронних норм у сфері гарантування безпеки довкілля, що є основою для повоєнного відновлення України, зокрема: гарантування права власності

Українського народу на ключові природні ресурси (ст. 13), охорона земель і захист права власності на землю (ст. 14), гарантування серед основних прав людини – право на безпечне довкілля (ст. 50), передбачення серед повноважень ВРУ охорону довкілля (ст. 85), визначати на законодавчому рівні екологічну безпеку (ст. 92), покладення на КМУ відповідальності за впровадження політики по охороні довкілля (ст. 116), і відповідні повноваження місцевих державних адміністрацій на місцях (ст. 119) та в АРК (ст. 138).

Вказані ключові конституційні охоронні норми знайшли своє продовження у низці норм загальних та спеціальних законодавчих актів.

Насамперед необхідно проаналізувати охоронні норми у сфері захисту довкілля, які містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме: основою сталого розвитку є не тільки захист довкілля, але і раціональні підходи до використання природних ресурсів, що повинні пропорційно враховувати інструменти охорони і попередження негативних впливів з боку господарюючих суб'єктів та ін.; передбачення екологічної безпеки, контроль за дотриманням відповідних нормативів і лімітів у сфері використання природних ресурсів; охоронні норми повинні гарантувати екологічну безпеку людини, сприяти охороні життя і здоров'я; охоронні заходи мають мати попереджувальну мету; охоронні норми стимулюють запровадження нових технологічних рішень у процесі екологізації виробничих процесів, гарантування умов для відновлення природних ресурсів, їх цілісності та різноманіття; охоронні норми мають бути науково обґрунтованими, враховувати міждисциплінарність і бути прогнозованими; передбачати обов'язкову оцінку впливу на довкілля; впроваджувати демократичні інструменти гласності у сфері прийняття рішень, які впливають на довкілля; регулювання та охорона як права на безоплатне загальне користування, так і платне спеціальне користування природними ресурсами; охоронні норма мають передбачати механізм відповідальності за шкоду довкіллю, у тому числі шляхом відшкодування шкоди; при встановленні охоронних норм, спрямованих на охорону довкілля мають бути враховані антропогенні зміни на місцевості, а також інші негативні фактори; гарантувати у охоронних нормах пропорційне поєднання стимулюючих, попереджувальних та охоронних для довкілля заходів; охоронні норми стимулюють широке міждержавне співробітництво; передбачати податкове та інше стимулювання охорони довкілля; передбачати обов'язковість проведення екологічної оцінки та врахування їх результатів.

Вказані підходи узгоджуються із переліком охоронних норм-принципів, які визначені у

статті 3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». Водночас, закріплений перелік принципів потребує доповнення таким принципом як: «гарантованості сталого розвитку задля кращого забезпечення охорони довкілля».

Охоронні норми ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» не тільки визначили засади по забезпеченню безпеки довкілля, але і передбачили інституційну складову охоронного механізму через визначення чітких компетенцій публічних органів влади різного рівня, а саме:

1. На Верховну Раду України покладено обов'язок: визначити ключові засади і пріоритети державницької екологічної безпекової політики; затвердити екологічні програми на загальнодержавному рівні, а також укази глави держави, якими оголошуються окремі місцевості зонами надзвичайних екологічних ситуацій; та інші повноваження по охороні довкілля згідно конституційних норм.

2. Кабінет Міністрів України повинен: виконувати встановлену ВРУ державницьку екологічну безпекову політику; розробити на загальнодержавному рівні екологічні програми цільового та міждержавного значення; здійснювати координацію дій органів виконавчої влади та інших установ щодо охорони довкілля; сформувати у рамках Державного бюджету «Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» та затвердити природоохоронні заходи; визначити, який порядок повинен регулювати погодження екологічних нормативів, а також лімітів по використанню природних ресурсів; здійснювати дозвільну діяльність щодо операцій з відходами; встановлювати, які місцевості та об'єкти є природно-заповідним фондом на загальнодержавному рівні; впроваджувати екологічну освіту; управляти зовнішніми екологічними безпековими відносинами та ін.

3. На Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України покладено такі зобов'язання: забезпечувати державницької екологічної безпекової політики; організації моніторингу щодо захисту та стану довкілля, роботи мереж у рамках загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи; затверджувати нормативи, а також правила щодо охорони довкілля; отримувати від публічних органів, інших суб'єктів необхідну інформацію; здійснює керівництво Червоною книгою України; координувати дії тих публічних органів, які компетентні по безпеці довкілля; здійснювати міжнародне співробітництво по охороні довкілля; встановлювати процедури отримання інформації про довкілля; надавати дозвільні документи, пов'язані із охороною довкілля; координувати оцінки впливів на до-

вкілля; затверджувати нормативні та методичні документи, а також формувати моніторингову політику; тощо.

4. Верховна Рада АРК повинна: врегулювати управлінські функції щодо охорони довкілля; гарантувати втілення екологічної політики; приймати екологічні регіональні програми; організувати дослідження стану довкілля; формувати резервні, зокрема валютні та інші фінансові фонди для втілення охоронних екологічних заходів; ухвалювати рішення щодо організації місцевого рівня природно-заповідних фондів; передбачати нормативи з екологічної безпеки; тощо.

5. Місцеві ради мають ряд зобов'язань щодо гарантування безпеки довкілля у громадах, а саме: по забезпеченню реалізації державницької екологічної політики, захисту екологічних прав; надають згоду щодо встановлення у громадах господарюючих суб'єктів, затверджувати план забудови, схеми із врахуванням всіх екологічних вимог; видають (скасовують) дозволи по спеціальному використанню природних місцевих ресурсів; приймати місцеві екологічні програми; забезпечувати організаційні аспекти аналізу довкілля; формують резервні фінансові, а також валютні фонди коштів для охоронних заходів; здійснюють інформування населення щодо стану довкілля, а також роботи місцевої «екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи»; проводити організаційні заходи щодо усунення шкоди і наслідків екологічних аварій, залучати до таких процесів суб'єктів господарювання, установ, людей; ухвалюють рішення по створенню місцевого природно-заповідного фонду; впроваджувати контрольні механізми у сфері охорони довкілля тощо.

6. На виконавчі органи місцевих рад також покладено ряд повноважень по гарантуванню безпеки довкілля, зокрема: щодо реалізації рішень відповідних рад; здійснення координації дій господарюючих та інших суб'єктів у територіальних межах відповідної громади; по розробці на місцевому рівні екологічних програм; затвердженні на основі пропозицій обласної адміністрації лімітів по використанню окремих природних ресурсів місцевого значення, а також нормативів по шкідливим речовинам, які скидаються у межах громади; здійснення організаційних дій із збором, переробкою та утилізацією (захороненням) відходів; дії по створенню місцевих фінансових фондів по охороні довкілля; погоджувальні дії щодо планів роботи суб'єктів господарювання та інших учасників, зокрема поточних та перспективних, які пов'язані із довкіллям і використанням ресурсів; інформування про стан навколишнього середовища, а також рівень захворювання; впровадження екологічної освіти; створення на рівні громад об'єктів природно-заповідних фондів.

Важливе значення серед конституційних охоронюваних норм є ті, що передбачають управлінсько-правові інструменти по гарантуванню захисту довкілля, передбачені у Конституції України та ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема щодо можливості розробки і прийняття місцевих, державних та міждержавних екологічних програм. Наприклад, у Закарпатській області було розроблено програму на 2021–2023 роки [5], у Івано-Франківській області прийнято рішенням обласної ради від 23 грудня 2020 р. № 30-2/2020 «Програму охорони навколишнього природного середовища Івано-Франківської області до 2025 року» [6], у Київській області було затверджено «Програму охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів Київської області на 2019–2022 роки» [7], у Полтавській області – «Регіональну Програму охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки з урахуванням регіональних пріоритетів на 2022–2027 роки» [8], у Херсонській області – «Програму охорони довкілля Херсонської області на 2022–2024 роки» [9], перед прийняттям яких відбувалося широке громадське обговорення. Крім розробки програм, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено ряд охоронних інструментів у сфері захисту довкілля, а саме: «проведення публічних слухань» (ст. 6), «державні моніторинги стану довкілля» (ст. 22), «кадастровий облік природних ресурсів» (ст. 23) і тих «об'єктів, які завдають шкідливий вплив» (ст. 24), «доступ до екологічної інформації» (ст. 25, ст. 25-1), «екологічні нормативи» (ст. 33) та інші.

Висновки. Проведений аналіз конституційних охоронних норм, які закріплені в Основному законі та низці конституційних законів, дозволяє нам дійти висновку, що конституційні норми визначають такі охоронні інструменти у сфері захисту довкілля: організаційно-управлінські, економічні (стимулюючі та регулюючі), безпекові, інформаційні та технологічні інструменти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Боняк В.О. Поняття конституційно-правової норми та її роль у механізмі організації та функціонування органів охорони правопорядку України. Конституційно-правові академічні студії. 2016. № 1. С. 34–47.
2. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття. Структура, функції : монографія. Львів : ПАІС, 2009. 196 с.
3. Радченко Л.М. Проблеми охорони навколишнього середовища у світі і в Україні: механізми державного управління щодо

їх усунення. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 18. С. 97–101.

4. Хільчевський В.К., Забокрицька М.Р., Кравчинський Р.Л. Екологічна стандартизація та запобігання впливу відходів на довкілля. Київ: ВПЦ «Київський університет». 2016. 192 с.
5. Програма охорони навколишнього природного середовища Закарпатської області на 2021–2023 роки. URL: <https://ecozakarp.at.gov.ua/?p=6001> (дата звернення: 25 лютого 2024 р.).
6. Про Програму охорони навколишнього природного середовища Івано-Франківської області до 2025 року: рішення Івано-Франківської обласної ради від 23.12.2020. № 30-2/2020. URL: <https://www.if.gov.ua/regionalni-cilovi-programi/programi-upravlinnya-ekologiyi-ta-prirodnih-resursiv> (дата звернення: 25 лютого 2024 р.).
7. Про схвалення проекту Програми охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів Київської області на 2019–2022 роки: Розпорядження від 25.03.2019. № 181. URL: <https://koda.gov.ua/normdoc/pro-skhvalennya-proektu-programi-okhoro-3/> (дата звернення: 25 лютого 2024 р.).
8. Про регіональну програму охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки з урахуванням регіональних пріоритетів Полтавської області на 2022–2027 роки («ДОВКІЛЛЯ – 2027»). URL: <https://www.adm-pl.gov.ua/docs/pro-regionalnu-programu-ohoroni-dovkillya-racionalnogo-vikoristannya-prirodnih-resursiv-ta-za-1> (дата звернення: 25 лютого 2024 р.).
9. Програма охорони довкілля Херсонської області на 2022–2024 роки. URL: <https://khoda.gov.ua/programi--ohoroni-dovk%D1%96lja-hersonsko%D1%97-oblast%D1%96-na-2022-%E2%80%93-2024-roki--projekt-> (дата звернення: 25 лютого 2024 р.).
10. Пирога І.С., Белов Д.М. Інституціоналізація прав людини на охорону здоров'я у міжнародно-правовому просторі. Аналітично-порівняльне правознавство. № 1. 2023. С. 602–607.
11. Громовчук М.В., Белов Д.М. Гуманізм як філософсько-правова категорія в умовах формування нової парадигми в праві. Аналітично-порівняльне право. № 3.
12. Білак О.П. Міжмуниципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск 72(4). 2022. С. 226–231. 2022. С. 301–310.