

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.6

Р. Р. Абрамовський
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЩОДО МІСЦЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У ПРАВОВОМУ СТАТУСІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Державна політика в різних сферах, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища, набуває більшої якості, якщо вироблена та впроваджується із відповідним залученням різних зацікавлених організацій громадянського суспільства та громадян. У цьому сенсі право на участь громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, є не лише одним із основних екологічних прав, а й важливим механізмом побудови демократичного суспільства.

Аналіз питання про місце права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадянина України слід здійснювати у контексті дослідження такого поняття, як правовий статус громадянина. Незважаючи на те, що дефініція «правовий статус громадянина» є предметом дослідження як науковців з теорії держави та права, так і галузевих юридичних дисциплін, вона не отримала на сьогодні однозначного визначення.

Мета статті полягає у визначенні місця права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадян України.

Стан дослідження проблеми. Питанню правового статусу громадянина присвятили свої наукові доробки такі учені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, М.В. Вітрук, Л.Д. Воеводін, І.П. Голосніченко, Л.В. Коваль, С.А. Комаров, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, М.І. Матузов, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришко, В.П. Петков, Р.А. Ромашов, В.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика та інші.

Виклад основного матеріалу. Аналіз поглядів науковців з цього питання дає підстави для виокремлення вузького та широкого підходу до трактування дефініції «правовий статус». Прихильники першого підходу розуміють правовий статус особи як її права та обов'язки, закріплені законодавчо. Так, В.О. Кучинський розглядає статус як сукупність закріплених в нормах чин-

ного права чітко визначених прав та обов'язків, що визначають загальні для всіх межі можливої та необхідної поведінки, які являють собою потенційний стан суб'єктивних прав та обов'язків [7, с. 45]. О.А. Лукашева акцентує, що правовий статус людини і громадянина може бути охарактеризований як система прав і обов'язків, законодавчо закріплених державою в конституції та інших нормативно-правових актах [10, с. 98]. На думку В.О. Котюка, правовий статус складається із об'єктивних (законодавчих) і суб'єктивних прав, свобод і обов'язків особи [6, с. 100].

Отже, представники вузького розуміння дефініції «правовий статус особи» виходять з положення, що права та обов'язки є основним вихідним елементом цього поняття.

Прихильники широкого погляду на поняття «правовий статус особи» включають до нього й інші компоненти, окрім прав та обов'язків. Так, О.Ф. Скакун розглядає правовий статус особи як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві [13, с. 377]. Як бачимо, науковець акцентує на гарантії прав та обов'язків з боку держави та відповідальності особи за їх невиконання як засобу забезпечення цих гарантій.

Питання правового статусу особи завжди розглядаються не лише з погляду загальної теорії права, але й з позиції окремих галузевих наук, що дозволяє більш глибоко дослідити цю дефініцію. Так, визначаючи адміністративно-правовий статус громадянина, Ю.А. Тихомиров зазначав, що це встановлені законом та іншими правовими актами права, обов'язки і відповідальність громадянина, що забезпечують його участь в управлінні державою і задоволенні публічних і особистих інтересів завдяки діяльності державних органів [15, с. 346]. М.А. Бояринцева акцентує, що адміністративно-правовий статус громадянина України – це встановлена законом та іншими норматив-

но-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, яка реалізується через суспільні відносини у сфері державного управління та забезпечується системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування [2, с. 12].

Ю.М. Тодика зауважує, що конституційний статус особи є поняттям інтеграційним, структуру якого становлять такі елементи: 1) громадянство; 2) правосуб'єктність, яка включає в себе правоздатність і дієздатність; 3) основні права, свободи, законні інтереси і обов'язки; 4) правові принципи; 5) гарантії правового статусу, серед яких особливе значення має юридична відповідальність. Основу правового статусу особи складають її права, свободи, законні інтереси і обов'язки. В їх єдності вони є базою для інших прав і свобод, які мають людина і громадянин [4, с. 119].

Отже, правовий статус особи виражається через сукупність різних компонентів, до яких в обов'язковому порядку входять її права та обов'язки. Окрім того, забезпеченням здійснення останніх є такі елементи, як гарантія та відповідальність. У зазначеному сенсі ми будемо використовувати поняття правового статусу громадянина у нашому дослідженні як вихідного щодо екологічно-правового статусу.

Аналізуючи питання про місце права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадянина України, слід також акцентувати на співвідношенні понять «правовий статус особи» та «правовий статус громадянина». Хоча вони мають багато спільного, однак не є тотожними. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко до спільних рис відносять: характеризують правове положення єдиного суб'єкта – людини; мають єдиний зміст; певним чином встановлюються та закріплюються; засновуються на гуманістичних принципах та загальнолюдських цінностях; відображають рівень розвитку суспільства та держави і визначають його; гарантуються системою засобів; мають спільну мету – упорядкування відносин між людьми та взаємодії індивіда і соціальної системи (нації, народу, суспільства, держави); мають визначену структуру, що характеризується певною взаємодією компонентів. Однак, якщо правовий статус особи не залежить від громадянства, заснований на загальнолюдських цінностях та принципах та поширюється на все населення, то правовий статус громадянина безпосередньо пов'язаний з громадянством та, відповідно, поширюється на громадян певної держави, заснований на нормах національного та міжнародного права і гарантується державою [14].

Окремі науковці включають громадянство до елементів правового статусу особи. Так, В.В. Ма-

діссон зауважує, що у межах правового статусу особи слід виокремлювати такі два компоненти, як інститут громадянства та інститут прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [9, с. 15]. На підставі аналізу конституційних норм, К.А. Бабенко акцентує, «навіть якщо ми обмежуватимемо зміст правового статусу людини виключно сукупністю її прав, то навіть тоді текстуальний аналіз Конституції змушуватиме нас вносити певну диференціацію, яка стосується розмежування між правами і свободами людини (коли поняття «людина» тлумачиться як родова властивість) та правами і свободами громадянина (коли поняття «громадянин» позначатиме специфічний зв'язок даної людини з даною державою) [1].

Отже, поняття «правовий статус особи» є більш широким, ніж «правовий статус громадянина», оскільки характеризує відносини особи не з конкретною державою, а із суспільством у цілому. Зауважимо, що у контексті нашого дослідження буде аналізуватися право громадян України на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак, слід акцентувати, що неможливо провести чітку межу між правами особи та громадянина, оскільки вони можуть як збігатися, так і різнитися між собою.

З питанням визначення місця права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадянина України пов'язане питання класифікації прав громадян. Права громадян, закріплені у другому розділі Конституції України, можна за змістом класифікувати на громадянські, політичні, економічні, соціальні, екологічні, сімейні, культурні. За класифікацією, запропонованою О.Г. Кушніренком та Т.М. Слінько, виокремлюються особисті, або громадянські, права та свободи, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні права. Отже, закріплення екологічних прав як елемента правового статусу громадянина в Основному Законі держави свідчить про те, що ці права є основними, фундаментальними, оскільки опосередковують найбільш важливі та значні відносини між громадянами і державою щодо надання права кожній людині на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище [8, с. 59].

З погляду поділу прав щодо часу їх виникнення, екологічні права громадянина слід віднести до третього покоління прав людини, тобто колективних прав, які сформувалися після Другої світової війни та пов'язані із глобалізацією екологічних проблем.

Щодо поділу прав на природні, надані людині від природи, та юридичні – суб'єктивні та об'єктивні – екологічні права громадянина належать до суб'єктивних прав, що виражається у «спроможності особи до юридично значущої дозволеної

поведінки або до поведінки, що поставлена правопорядком в обов'язок в межах індивідуально-правової свободи» [16, с. 13]. Однак, деякі науковці відносять окремі екологічні права, зокрема право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, до природних прав людини і громадянина. Свій підхід вони обґрунтовують тим, що сам термін сприятливе навколишнє середовище розглядається як природний стан, благо, з приводу якого виникає у особи її право жити в таких умовах, які відповідають людській природі, її фізіологічним і психологічним властивостям та придатні для нормальної життєдіяльності людини [3, с. 44]. Л.М. Буркова також зауважує, що «право на сприятливе навколишнє середовище характеризується тим, що воно є природним, основним, абсолютним, загальним, гарантованим, безпосередньо діючим, невідчужуваним і не підлягає обмеженням з боку держави». На наш погляд, така думка має повне право на існування щодо права людини на безпечне навколишнє середовище.

Окрім того, проголошення людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю. в Україні [5] свідчить про вплив на формування й системне закріплення прав, свобод та обов'язків людини таких двох категорій, як гідність людини та безпека людини. У цьому сенсі екологічні права громадян належать до прав безпеки, оскільки право людини на безпечне навколишнє середовище безпосередньо пов'язане з концепцією забезпечення екологічної безпеки.

До екологічних прав громадян України конституція України відносить право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; право на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [5].

Окрім того, ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ [12] закріплює, що кожний громадянин України має право на:

- а) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;
- в) участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;

г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;

д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;

е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;

є) участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля;

ж) одержання екологічної освіти;

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

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

і) участь у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки.

Обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища як елемента правового статусу громадянина закріплено у ст. 12 цього ж Закону та передбачають збереження природи, охорону, раціональну використання її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; здійснення діяльності з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів; дотримання екологічних прав і законних інтересів інших суб'єктів; сплату штрафів за екологічні правопорушення; компенсацію шкоди, заподіяної забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище [12].

Невід'ємним елементом правового статусу громадянина є гарантії, серед яких основне місце належить відповідальності за порушення екологічних прав громадян. Відповідно до Конституції України, такими гарантіями дотримання екологічних прав громадян України є їх захист, що здійснюється в судовому порядку; гарантія права вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення. Стаття 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ [12] регламентує, що Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Окрім того на місцеві ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ре-

сурсів покладено обов'язок подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Зазначено, що порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Слушною у цьому сенсі, на наш погляд, є думка К.А. Бабенка, що Конституція разом із встановленням такої форми зв'язку між державою та людиною, як інститут громадянства, закладає фундамент для специфічного типу взаємодії між державою й громадянами, коли останні одержують можливість впливати на дії державної влади, здійснювати повноваження в сфері державного управління [1]. Реалізація права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачає залучення громадськості до розробки міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів; підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів; здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище небезпечних об'єктів та видів діяльності; видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльності, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поведінням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням; витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

До форм участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища належать: робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота в складі державних еколого-експертних комісій; громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживан-

ня тощо; організація та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення; виступи в засобах масової інформації з екологічних питань, громадське обговорення тощо [11].

Висновки. Отже, участь громадян у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища слід розглядати як: 1) об'єктивне право; 2) суб'єктивне право; 3) гарантію дотримання екологічних прав громадян. З огляду на викладене, слід констатувати, що право громадян на участь у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища є складовою у межах комплексного інституту екологічних прав громадян, який утворюють норми Конституції України, інших нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища.

Література

1. Бабенко К.А. Системні основи закріплення правового статусу людини в Конституції України. *Вісн.* 2008. № 3. С. 56-59. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/846/>
2. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 20 с.
3. Ережепкызы Р. Правовое регулирование доступа общественности к информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов (сравнительный анализ национального и международного законодательства) : дис. ... доктора філософії. 6D030100 – Юриспруденція. Алмати, 2018. 155 с.
4. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. К. : Вид. Дім "Ін Юре", 2002. 544 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Котюк В.О. Теорія права : Курс лекцій. К. : Вентури, 1996. 207 с.
7. Кучинский В.А. Правовой статус и субъективные права граждан. *Правоведение*. 1965. № 4.
8. Кушніренко О.Г. Права і свободи людини та громадянина. Навч. посіб. / О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. Х.: Факт, 2001. 437 с.
9. Мадіссон В.В. Право і влада: людина в правовому полі (до методологічних проблем філософії приватного права). *Право України*. 1999. № 11. С. 11-16.
10. Права человека : Учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2011. 560 с.
11. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони до-

вкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04#Text>

12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.

13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

14. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/403.htm

15. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу. М.: Юрінформцентр, 1998. 798с.

16. Черних С. М. Об'єктивне і суб'єктивне право: теоретико-правові аспекти співвідношення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2008. 20 с.

Анотація

Абрамовський Р. Р. Щодо місця права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадян України. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Досліджено поняття правового статусу громадян. Охарактеризовано екологічні права та обов'язки громадян. Визначено місце права громадян на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у правовому статусі громадян України. Доведено, що участь громадян у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розглядати як 1) об'єктивне право; 2) суб'єктивне право; 3) гарантію дотримання екологічних прав громадян.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, екологічні права громадян, обов'язок, гарантія, рішення, правовий статус.

Аннотация

Абрамовский Г. Г. О месте права граждан на участие в принятии решений в сфере охраны окружающей природной среды в правовом статусе граждан Украины. – Статья.

Статья посвящена анализу права граждан на участие в принятии решений в сфере охраны окружающей природной среды. Исследовано понятие правового статуса граждан. Охарактеризованы экологические права и обязанности граждан. Определено место права граждан на участие в принятии решений в сфере охраны окружающей природной среды в правовом статусе граждан Украины. Доказано, что участие граждан в принятии решений в сфере охраны окружающей природной среды следует рассматривать как 1) объективное право, 2) субъективное право; 3) гарантию соблюдения экологических прав граждан.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологические права граждан, обязанность, гарантии, решение, правовой статус.

Summary

Abramovsky R. R. Regarding the place of the right of citizens to participate in decision-making in the field of environmental protection in the legal status of citizens of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the analysis of the right of citizens to participate in decision-making in the field of environmental protection. The concept of legal status of citizens is studied. The environmental rights and responsibilities of citizens are described. The place of the right of citizens to participate in decision-making in the field of environmental protection in the legal status of citizens of Ukraine is determined. It is proved that the participation of citizens in decision-making in the field of environmental protection should be considered as 1) an objective right; 2) subjective right; 3) guarantee of observance of ecological rights of citizens.

Key words: environmental protection, ecological rights of citizens, duty, guarantees, decisions, legal status.