

УДК 349.6

О.В. КОТЮК, Фінансово-правовий коледж Київського Національного університету ім. Тараса Шевченка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, безпечне довкілля, екологічне законодавство

Конституція України втілила найкращі здобутки загального юридичного досвіду конституційного забезпечення прав і свобод людини. Майже третину її норм безпосередньо присвячено цьому питанню, і вже цим визначається її гуманістичне спрямування. Але важливішим є те, що вони відповідають широко визнаним міжнародним нормам прав і свобод людини [1].

Право людини на безпечне довкілля відноситься до природних, невід'ємних прав людини, що являють собою можливості людини, необхідні для її фізичного існування та задоволення її біологічних потреб. Якісні умови життя в навколишньому природному середовищі дають людині можливість вести гідне та благополучне життя. Стан здоров'я окремої людини є невід'ємною складовою здоров'я населення держави в цілому і залежить, в першу чергу, від стану навколишнього природного середовища.

Незважаючи на численні публікації, сьогодні питання поняття та нормативно-правового регулювання права на безпечне довкілля, його змісту, юридичної відповідальності, що застосовується до порушників у цій сфері, є предметом розгляду праць В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, В.К. Попова, М.П. Рабиновича, М.І. Хавронюка. Оскільки нами зазначені певні прогалини у галузі, комплексне висвітлення проблематики права на безпечне довкілля з урахуванням норм національного та міжнародного законодавства є метою нашого дослідження. Новизна роботи полягає в авторських пропозиціях щодо удосконалення право-

вих гарантій розглядуваного права.

Таким чином, варто зазначити, що право на безпечне довкілля має кілька унікальних особливостей:

1. Воно сполучає риси «негативних» і «позитивних» прав. Для людей, які живуть у мало деградованому природному середовищі, його можна вважати «негативним» – держава мусить просто не допускати дій, які би погіршили стан довкілля в цій місцевості. Але для людей, які живуть у середовищі з великим техногенним навантаженням, право на безпечне довкілля є «позитивним». Його здійснення в таких випадках потребує довготривалої, складної та скоординованої діяльності всієї державної машини з необхідністю накопичувати та витратити великі кошти.

2. Різновиди порушень цього права – екологічні негаразди – можуть мати надзвичайно широкий спектр внаслідок різноманітності характеристик довкілля й видів людської діяльності негативного характеру. Через це для захисту екологічних прав потрібно багато законодавчих й інших нормативних актів, що ставлять необхідні обмеження.

3. Порушення цього права можуть мати найрізноманітніші масштаби та наслідки, наприклад, тимчасового погіршення умов праці на робочих місцях. Але навіть тут фактично міститься переконаність українських конституційних суддів у тім, що «спочатку держава та її права», а не характерне для судді в правовій і демократичній державі переконання в тім, що «спочатку індивід і його права» [2].

Забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави, а крім того, кожна людина має право на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Такі основоположні постулати містять в собі ст.ст.16 та 50 Конституції України. Проголошення в ній зазначених норм свідчить про визнання Україною міжнародних стандартів щодо забезпечення прав

і свобод людини, закріплених Загальною декларацією прав людини, а також Міжнародними пактами.

Україна підтвердила понад 40 міжнародних природоохоронних конвенцій глобального та регіонального значення, серед яких: Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.); Конвенція про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини (1972 р.); Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.); Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.); Віденська конвенція про охорону озонового шару (1985 р.); Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.); Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (1992 р.); Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.); Конвенція про ядерну безпеку (1994 р.); Оргуська Конвенція (1999 р.).

Міжнародні екологічні конвенції та угоди з моменту ратифікації їх парламентом стають частиною національного законодавства і покладають на Україну додаткові зобов'язання щодо захисту довкілля та забезпечення екологічних прав громадян. Відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також розроблюваними відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством; про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством.

Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання та ліквідації негативного впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої при-

роди, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних із історико-культурною спадщиною [3].

У Законі України «Про Цивільну оборону України» прямо зазначено, що громадяни України мають право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, значних пожеж, стихійного лиха і вимагати від Уряду України, інших органів державної виконавчої влади, адміністрації підприємств, установ і організацій гарантій щодо забезпечення його реалізації. Зобов'язок безплатно надавати допомогу громадянам у невідкладних та екстремальних ситуаціях (стихійне лиха, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) встановлено і в Основах законодавства України про охорону здоров'я [4].

Слід зазначити, що міжнародні експерти неодноразово відзначали високу якість, системність, послідовність українського екологічного законодавства. Однак, не існує випадків, коли прийняття, навіть абсолютно досконалого з точки зору захисту прав людини нормативно-правового акту, водночас усунуло би всі перешкоди в користуванні людиною визначеним правом. Створення механізму реалізації права, що включає в себе забезпечення державою необхідних організаційних, правових, фінансових та інших факторів, є одним із основних завдань держави.

Правова складова в механізмі реалізації права громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля проявляється у створенні практичних можливостей для його безперешкодного використання, спонуканні суб'єктів до правомірної поведінки, вжиття запобіжних заходів по недопущенню порушень у визначеній сфері та поновленні порушених прав і свобод.

Незважаючи на високу оцінку міжнародними експертами нормативно-правових (сукупність передбачених нормами матеріального та процесуального права юридичних засобів) та організаційно-правових (система органів державної влади та інститутів громадянського суспільства) юридичних гарантій реалізації права на безпечне довкілля, реаль-

ний стан речей в зазначеній сфері досить віддалений від зразкового.

Поняття «право на безпечне для життя і здоров'я довкілля» найбільш широко визначено у ст.293 Цивільного кодексу України. І хоча визначення самого терміну «довкілля» в статті відсутнє, з її змісту вбачається, що довкілля – це все, з чим стикається людина в процесі свого існування: природне середовище, предмети використання та вжитку, умови повсякденного існування, тощо.

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, виходячи зі змісту статті 293 ЦК України, складається з таких особистих немайнових прав:

- на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- на достовірну інформацію про стан довкілля та якість харчових продуктів і предметів побуту, а також збирання та поширення такої інформації;
- на безпечні для життя і здоров'я продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту);
- на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання тощо [5].

Здійснення цих прав забезпечується низкою гарантій, серед яких: здійснення державного та громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; компенсація в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст.10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Отже, особливою гарантією права громадян на безпечне довкілля є юридична відповідальність за незаконну діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля.

Законодавство України встановлює дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність за порушення

екологічного законодавства.

Дисциплінарна відповідальність являє собою різновид юридичної відповідальності, яка настає за еколого-правові проступки, що пов'язані з неналежним виконанням службових обов'язків посадової особи. Законодавство України не встановлює конкретного переліку дисциплінарних проступків у галузі екології, за які настає дисциплінарна відповідальність. *Видами дисциплінарних стягнень* згідно зі ст.147 Кодексу Законів про працю України від 10.12.1971 р., є *догана і звільнення з роботи*.

Дисциплінарна відповідальність у зазначеній сфері настає за екологічні правопорушення, вчинені працівником у процесі виконання ним службових обов'язків, встановлених правилами, статутами, положеннями, правилами внутрішнього трудового розпорядку. Така відповідальність може бути застосована до правопорушника лише адміністрацією підприємства або керівництвом фірми, крім керівників структурних підрозділів і головних спеціалістів, які не належать до адміністрації. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. затверджено Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців у разі невиконання або неналежного виконання ними службових обов'язків; перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян (п.1 Порядку) тощо.

Дисциплінарне стягнення може накладатися за правопорушення незалежно від настання екологічних наслідків, лише за формальним складом, тобто за одним лише фактом вчинення правопорушення.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) від 07.12.1984 р., адміністративними стягненнями, що застосовуються до винних у порушенні вимог екологічного законодавства, є: попередження; штраф; конфіскація знарядь і засобів вчинення правопорушення, які є особистою власністю порушника; вилучення

незаконно добутих об'єктів природних ресурсів; позбавлення права заняття певним видом діяльності у галузі екології (наприклад, правом полювання).

У ст.ст.52-91-3 гл.7 КУпАП зазначені адміністративні правопорушення в галузі охорони природи і використання природних ресурсів. Найпоширенішими із них є, зокрема: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; порушення правил використання земель; самовільне зайняття земельних ділянок; порушення вимог щодо охорони надр; порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр; порушення правил охорони водних ресурсів; незаконне використання земель державного лісового фонду; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці; незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняку; введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси; пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами; засмічення лісів відходами; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків; порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або шкідливого впливу на неї фізичних і біологічних факторів (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), тощо.

До цивільної (майнової) відповідальності притягуються юридичні та фізичні особи, які внаслідок порушення екологічного законодавства зобов'язані відшкодувати заподіяну ними шкоду у повному обсязі і відповідно до реальної вартості майна на момент заподіяння збитків, а також витрат на поліпшення втрачених у результаті скоєного правопорушення властивостей природних ресурсів.

Разом із тим, законодавець нічого не говорить про визнання неправомірною діяльності держави, Автономної Республіки Крим та територіальних громад, яка призводить до

подібних наслідків. Адже ці утворення визнані окремими учасниками цивільних правовідносин, які не входять до загального поняття «особа» (ч.1 ст.2 ЦК). Безперечно, таке упущення законодавця може в подальшому суттєво вплинути на можливість визнання екологічно шкідливої діяльності вказаних суб'єктів незаконною [5].

Відповідно до ст.68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., вжиття заходів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності не звільняє винних осіб від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища і погіршенням стану природних об'єктів та якості природних ресурсів.

За цивільним законодавством під шкодою слід розуміти грошову оцінку негативних для порушника майнових наслідків, які тим відчутніші для нього, чим більші матеріальні і моральні втрати були спричинені через скоєне ним правопорушення. Стосовно екологічних правопорушень і застосування з приводу їх вчинення майнової відповідальності можна говорити не тільки про матеріальні (економічні) підстави – знищення, псування майна громадян і юридичних осіб (наприклад, втрат лісового масиву в результаті незаконної порубки дерев, незаконного вилову чи потрапи в результаті забруднення вод, цінних порід риб), що призводить до матеріальної шкоди. Можна говорити про матеріальну шкоду як підставу застосування майнової відповідальності у галузі екології, *оскільки екологічне правопорушення – це порушення особистих немайнових прав громадян суспільства, зокрема щодо забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля, охорони здоров'я, тобто прав, гарантованих Конституцією України.*

До кримінальної відповідальності притягуються винні особи у скоєнні злочинів, що являють собою найбільшу небезпеку для суспільства і навколишнього природного середовища. Відповідно до положень статей Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р., що є єдиним законодавчим документом, за

яким у розділі VIII «Злочини проти довкілля» визначаються вид і міра кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення в Україні. Зокрема, КК України така відповідальність встановлена за: забруднення або псування земель (ст.239), забруднення атмосферного повітря (ст.241), порушення правил охорони вод (ст.42), забруднення моря (ст.243), знищення або пошкодження лісових масивів (ст. 245), порушення законодавства про захист рослин (ст.247), незаконне полювання (ст.248) тощо, а також за екоцидії, що можуть спричинити екологічну катастрофу (ст.441).

Слід зазначити, що згідно із ст.51 Кримінального кодексу України є такі *види покарань*: штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі.

Крім того, відповідно до ст.98 Кримінального кодексу України, до неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні злочину, судом можуть бути застосовані такі основні види покарань: штраф; громадські роботи; виправні роботи; арешт; позбавлення волі на певний строк. Вид та міра покарання залежить від ступеня суспільної небезпеки скоєного екологічного злочину і встановлюється відповідною статтею Кримінального кодексу України [6].

Ще однією складовою права на безпечне довкілля є право на достовірну інформацію про стан довкілля та якість харчових продуктів і предметів побуту, а також збирання та поширення такої інформації. Крім того, відповідно до ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» така інформація повинна бути не лише достовірною, але й повною та такою, що викладена в доступній формі (ст.7 Закону України «Про якість та безпеку харчових

продуктів і продовольчої сировини»).

Фізична особа може, відповідно до чинного законодавства набувати, накопичувати, використовувати, зберігати та поширювати документовану або публічно оголошену достовірну інформацію про стан довкілля та якість харчових продуктів і предметів побуту. Особливістю достовірної інформації про стан довкілля та якість харчових продуктів і предметів побуту є те, що згідно ст.50 Конституції України така інформація є абсолютно доступною, тобто такою, що не може бути засекреченою.

Що стосується права людини на безпечні для життя і здоров'я продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту) слід зазначити, що під поняттям «безпека харчових продуктів» розуміють відсутність токсичної, канцерогенної, мутагенної, алергенної чи іншої несприятливої для організму людини дії харчових продуктів при їх споживанні у загальноприйнятих кількостях, межі яких встановлюються Міністерством охорони здоров'я України (ст.1 Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини»).

Це означає, що держава, через здійснення системи регуляторних, контрольних, стимулюючих та інших заходів гарантує: виробництво зазначених продуктів споживання в умовах, що відповідають установленим вимогам технології, санітарних норм і правил, безпеки та збереження навколишнього природного середовища; застосуванням дозволених до використання продовольчої сировини і супутніх матеріалів; повноту і достовірність інформації про властивості продуктів споживання; відповідність продуктів споживання вимогам нормативних документів щодо якості та безпеки; реалізацію продуктів споживання відповідно до правил торгівлі.

Особи, винні у порушенні права фізичних осіб на безпечні для життя і здоров'я продукти споживання порушене, можуть бути притягнені до цивільної відповідальності на загальних засадах.

Безпечними умовами для людини є стан середовища життєдіяльності, при якому від-

сутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину, шляхом створення загрози її здоров'ю, життю або працездатності чи здоров'ю майбутніх поколінь (ст.1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічне благополуччя населення»).

Право на безпечні та здорові умови праці, проживання та навчання гарантується ЦК України, ЖК України, КЗпП України, Законами України «Про охорону праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», «Про основи містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» а також низкою встановлених нормативів, правил та стандартів.

Відтак, певні правові гарантії розглядуваного права створені. Однак *фінансових і організаційних гарантій його явно недостатньо*: бюджетне фінансування заходів по охороні навколишнього середовища є мізерним, належних стимулів і процедур їх позабюджетного фінансування майже не існує. При цьому збитки від лісових пожеж, природних катаклізмів, забруднення природного середовища набагато перевищують кошти, що виділяються на його охорону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Право людини на безпечне довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua>.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // ВВР України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
4. Закон України «Про Цивільну оборону України» : від 03.02.1993 р., № 2974-ХІІ // ВВР України. – 1993. - № 14. - Ст. 124.
5. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelyasia.org.ua>.
6. Екологічне право України : підручник [для студентів юрид. вищ. навч. закладів] / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги . – Харків : Право, 2005. – 382 с.
7. Рабинович М. П. Права людини і громадянина : навчальний посібник / М. П. Рабинович, М. І. Хавронюк. - К. : Атіка, 2004. - 464 с.
8. Права людини: витоки, сутність, класифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geneza.itgo.com>.
9. Андрейцев В. І. Екологічне і земельне право України : практикум / В. І. Андрейцев. – Київ : Юрінком Інтер, 1998 р. – 272 с.

Котюк О. В. Нормативно-правове забезпечення права на безпечне довкілля / О. В. Котюк // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 188–193 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10kovnbd.pdf>

Досліджено поняття та нормативно-правове регулювання права на безпечне довкілля, його зміст та юридична відповідальність, що застосовується до порушників такого права.

Котюк О.В. Нормативно-правовое обеспечение права на безопасную окружающую среду

Исследовано понятие и нормативно-правовое регулирование права на безопасную окружающую среду, его содержание и юридическая ответственность, которая применяется к нарушителям такого права.

Kotjuk O.V. Standard-Legal Maintenance of the Right to Safe Environment

The concept and is standard-legal regulation of the right to safe environment, its maintenance and legal responsibility which is applied to infringers of such right is investigated.