

Теоретико-правові засади забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні

В.В. Корольова
кандидат юридичних
наук, доцент,
Університет економіки
та права «КРОК»

У статті проаналізовано рівень забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні.

Ключові слова: право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

В статье проанализирован уровень обеспечения права человека и гражданина на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

Ключевые слова: право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article analyses the level of providing of human and citizen rights on safe for life and health environment.

Keywords: human and citizens right on safe for life and health environment, public authority, local self-government bodies.

Постановка проблеми

Серед усіх цінностей нематеріального характеру, усвідомлених людством, як дійсно універсальні, загальнолюдські, права людини і громадянина стоять на першому місці. Визнання та закріплення у законодавстві прав людини і громадянина, теоретичний аналіз їх змісту, рівень забезпечення в сучасних умовах становить одну з найбільш актуальних, пріоритетних і важливих наукових проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз сучасної юридичної літератури дає змогу віднести право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля до малодослідженої групи конституційних прав. Практично всі вчені обмежуються констатуванням його необхідності як умови розвитку всього живого, порівнюючи з невід'ємним правом кожної людини – правом на життя [1; 2; 3; 4; 5], однак спеціальних досліджень щодо забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля надто мало.

Окремі аспекти забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля

були предметом дослідження на дисертаційному рівні таких учених: Б.М. Гамалюк, С.В. Стороженко [6; 7] та інші. Заслугує на увагу і монографія О. С. Заржицького [8], присвячена дослідженню проблем правового забезпечення екологічної політики України.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

З огляду на те, що метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України, а одним із основних інструментів реалізації національної екологічної політики є забезпечення екологічної безпеки [9], вважається за доцільне дослідити рівень забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Формулювання цілей статті

На сьогодні загальноновизнано, що подальше поглиблення антропогенного та техногенного навантаження на довкілля здатне привести до глобальної катастрофи, яка становитиме загрозу для самого існування людства. Поширення екологічної небезпеки в різних регіонах держави

зумовлює пошук конкретних заходів щодо її відвернення. Тому важливе значення в системі протидій цій небезпеці надається механізмові забезпечення права на безпечне довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження

У механізмі забезпечення прав людини і громадянина можна виділити дві взаємопов'язані сторони: статичну та динамічну. Статична сторона механізму включає в себе систему норм права, що закріплюють права і свободи людини і громадянина; їх гарантії; суб'єктів права, діяльність яких спрямована на створення необхідних умов для повної та ефективної реалізації, охорони та захисту цих прав; форми юридичної відповідальності. А, з іншого боку, механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина становить безперервний процес із реалізації, охорони та захисту і обумовлюється діяльністю вповноважених суб'єктів щодо створення для цього необхідних умов, що складає динамічну сторону механізму.

Питанню конституційно-правового механізму забезпечення права людини на безпеку присвячено дослідження В.П. Васьковської, де було сформульовано авторську дефініцію «конституційно-правового механізму забезпечення права людини на безпеку», під яким розуміють «систему комплексно взаємозв'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та чинників, за допомогою яких в умовах додержання законності створюються належні юридичні і фактичні можливості для повноцінної реалізації кожним права на безпеку, знешкоджуються ті негативні умови, що можуть завдати шкоди практичному втіленню (реалізації) можливого у повсякденне життя» [10, с. 11].

Дослідник О. В. Марцеляк під конституційно-правовим механізмом забезпечення основних прав громадян України розуміє закріплену в Конституції України, взятую в єдність, внутрішньо врегульовану і струнку систему правових гарантій і органів, діяльність яких спрямована на забезпечення основних прав і свобод громадян України [11, с. 38].

У дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення екологічних прав громадян» С.В. Стороженко проаналізував діяльність органів державної влади зі створення умов для реалізації екологічних прав громадян. Обґрунтував можливість детермінації поряд із контролем і наглядом нового засобу адміністративно-правового забезпечення екологічних прав громадян, який отримав у дисертації назву «засіб сприяння». Зміст цього засобу полягає в патронатній підтримці (допомозі) з боку суб'єктів публічної адміністрації носіям екологічних прав [7, с. 6].

Як вважає Б. М. Гамалюк, «важливою складовою у формуванні нової державної політики, спрямованої на захист і становлення екологічних прав, яка відповідає європейським стандартам, зі сторони держави як владного суб'єкта, є формування дієвої системи органів публічного управління» [12, с. 200], однак при цьому зазначає: «стабільність екологічного законодавства, видання достатньої кількості досконалих нормативно-правових актів із питань безпеки довкілля, відсутність в ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання є досить важливою запорукою для ефективного управління з приводу вирішення існуючих екологічних проблем та запобігання виникненню нових» [12, с. 203]. Також, на його думку, в механізмі забезпечення екологічних прав особливу роль повинні відігравати й інші складові, серед яких: покращення нормативно-правової системи управління; підвищення ефективності екологічного виробництва; участь громадськості в процесі екологічного управління; реформування економічної складової екологічних відносин в Україні, формування окремої екологічної світоглядної позиції, створення ефективного екологічного контролю [12, с. 207].

Порівнюючи наведені підходи деяких учених до розуміння механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, можна виявити такі його складові: норми конституційного та інших галузей законодавства, які закріплюють права і свободи громадян; норми, які їх га-

рантують; інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження щодо організації та здійснення забезпечення реалізації, охорони та захисту основних прав і свобод людини.

Отже, механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина включає дві складові: нормативно-правову та інституційну.

До нормативно-правової складової механізму забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля відносяться:

1. Конституція України.
2. Закони України, інші нормативні акти Верховної Ради України.
3. Укази Президента України.
4. Акти Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади.
5. Акти органів місцевого самоврядування України.

Саме правові норми фіксують мету, завдання, напрями діяльності, встановлюють сукупність повноважень відповідних органів у сфері забезпечення прав громадян. Певним чином можна говорити про напрацювання великого масиву нормативно-правових актів, де визначені основні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення права на безпечне довкілля.

Так, у ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [13].

Конституція України визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших інституцій у сфері забезпечення прав людини і громадянина (розділи IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII).

Наприклад, у розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» містяться статус

і компетенція системи органів виконавчої влади.

Повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій щодо забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля закріплено в низці законодавчих актів, зокрема, законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 13-15, 17-21) [14]; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (розділ III) [15]; «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (розділ IV) [16]; «Про безпечність та якість харчових продуктів» (ст. 3, 6, 7, 10) [17] та ін.

Важливе значення мають укази Президента України, наприклад, «Про Концепцію державної регіональної політики» [18].

Не менш вагоме значення мають акти Кабінету Міністрів України та інших органів центральної виконавчої влади: «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» [19] тощо.

Інституційними елементами механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина є:

1. Органи державної влади.
2. Органи місцевого самоврядування.
3. Неурядові організації.

Так, відповідно до Конституції України Верховна Рада України виключно законодавчою владою України визначає права і свободи людини і громадянина, їх гарантії; здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади щодо виконання ними функцій і завдань у сфері забезпечення прав і свобод людини; ухвалює засади внутрішньої та зовнішньої політики держави в цій сфері; затверджує державний бюджет, у якому передбачаються кошти на забезпечення екологічної безпеки України тощо. У розробленні та експертизі законодавчих актів у галузі екології беруть участь комітети Верховної Ради України, наприклад, Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та інші в межах своєї компетенції; науково-експертний і юридичний

відділи Секретаріату Верховної Ради України та інші уповноважені органи.

Президент України є гарантом Конституції України, зокрема її положень щодо забезпечення екологічної безпеки. Він має право ухвалювати укази про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації та про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану в разі виникнення аварій, катастроф, стихійного лиха, що становлять загрозу для життя і здоров'я людей [20]. У свою чергу, Президент України спирається на підпорядковані йому спеціальні органи, серед яких насамперед слід відзначити Раду національної безпеки і оборони України, що здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України» [21].

Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади вживають заходів щодо забезпечення та додержання прав і свобод людини, а саме – здійснення державної екологічної політики, розроблення державних і міждержавних екологічних програм, забезпечення їх виконання.

Провідне місце серед центральних органів виконавчої влади посідають міністерства. Визначаючи компетенцію міністерств у сфері забезпечення права людини і громадянина на безпечне довкілля необхідно зазначити, що кожне з них має як загальні, так і спеціальні повноваження у вказаній сфері. Серед міністерств, які наділені саме спеціальними повноваженнями, необхідно виділити: Міністерство екології та природних ресурсів [22]; Міністерство охорони здоров'я України [23]; Міністерство аграрної політики та продовольства України [24].

Окремими повноваженнями наділені Державна служба України з надзвичайних ситуацій [25]; державні агентства: Державне агентство лісових ресурсів України [26], Державне агентство водних ресурсів України [27] тощо.

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють

місцеві державні адміністрації. Стаття 119 Конституції України визначає основні повноваження місцевих державних адміністрацій, які на відповідній території забезпечують: «1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень» [13].

Стаття 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що місцева державна адміністрація свою діяльність здійснює на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [28].

Згідно зі ст. 28 вказаного закону для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських організацій, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності; звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [28].

У розділі XI Конституції України регламентується діяльність місцевого самоврядування. Стаття 140 конституції визначає, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Існує певна проблема щодо нерозмежованості повноважень на законодавчому рівні між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування, що й спричиняє протиріччя та конфлікти на регіональному рівні. Частину повноважень обласних державних адміністрацій варто передати органам місцевого самоврядування. Це цілком відповідає припису Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно з якою «доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидиарності та децентралізації» [29].

Органи правосуддя покликані здійснювати захист прав і свобод громадян.

Органи прокуратури здійснюють представництво інтересів громадян у суді, у випадках, передбачених законом.

Адвокатура забезпечує право на захист від обвинувачення та надає правову допомогу.

Функціями Конституційного Суду України є вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конститу-

ції України (конституційний контроль) і офіційне тлумачення конституції та законів України.

Висновки

Розглянувши механізм забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля маємо звернути увагу на окремі моменти. По-перше, потребують точного і деталізованого визначення повноваження як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, на які покладається забезпечення цього права. У діючому законодавстві вони часто окреслюються лише в загальному вигляді. По-друге, організаційний вплив повинен здійснюватися через систему заходів щодо матеріально-технічного, наукового, експертного, інформаційно-довідкового, фінансового, кадрового забезпечення належних умов для нормальної та плідної роботи компетентних органів, створення в їх структурах підрозділів по роботі з населенням, вивченню громадської думки тощо. По-третє, при фінансуванні природоохоронних заходів кошти необхідно спрямовувати перш за все на попередження правопорушень, а не відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Література

1. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1989. – 231 с.
2. Анисимова А. В. Осуществление гражданами экологических прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. В. Анисимова. – Харьков, 1996. – 168 с.
3. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. Л. Бредіхіна. – Харків, 2005. – 21 с.
4. Бондаренко В. В. Адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право інформаційне право» / В. В. Бондаренко. – Дніпропетровськ, 2012. – 16 с.
5. Медведєв К. В. Екологічні права громадян України : гарантії їх судового захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право, аграрне право, екологічне право, природоресурсне право» / К. В. Медведєв. – К., 2012. – 17 с.
6. Гамалюк Б. М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав особи в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Б. М. Гамалюк. – Львів, 2014. – 20 с.
7. Стороженко С. В. Адміністративно-правове забезпечення екологічних прав громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / С. В. Стороженко. – К., 2011. – 21 с.
8. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики Украї-

ни (теоретичні аспекти) : монографія / О. С. Заржицький. – Д. : Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.

9. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – С. 218.

10. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. П. Васьковська. – К., 2006. – 22 с.

11. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк. – Харків, 1997. – 218 с.

12. Гамалюк Б. М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав особи в Україні / Б. М. Гамалюк // Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 36 «Ефективність державного управління». – С. 200-208.

13. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141; 2005. – № 2. – С. 44.

14. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546.

15. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – С. 218.

16. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – С. 19.

17. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – С. 98.

18. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 983.

19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – С. 176.

20. Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони України» від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – С. 237.

21. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

22. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 13 квітня 2011 р. № 467/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

23. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 13 квітня 2011 р. № 500/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

24. Указ Президента України «Про затвердження Положення про державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 січня 2013 р. № 20/2013 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державне агентство лісових ресурсів» від 8 жовтня 2014 р. № 521 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державне агентство водних ресурсів» від 20 серпня 2014 р. № 393 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

27. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – С. 190.

28. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>