

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2024.2>

В. Д. Барвіненко
доктор юридичних наук
orcid.org/0000-0001-9471-1134

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ОСОБИСТОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті сформульовано, що стандарти та рекомендації Ради Європи, а також приклади найкращих практик її країн-членів, можуть стати важливим інструментом для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Водночас, відсутність систематичної імплементації цих стандартів та брак національних механізмів адаптації створюють прогалини у виконанні міжнародних зобов'язань держави. Таким чином, дослідження можливостей застосування європейських стандартів та практик у сфері екологічних прав на рівні місцевого самоврядування є важливим як для наукового аналізу, так і для практичного впровадження реформ.

Мета статті – огляд досвіду того, як органи місцевого самоврядування задіяні у забезпеченні екологічних прав особистості або як можуть бути долучені до цих процесів (аналізуються стандарти Ради Європи та кращі практики, актуальні для України).

Продемонстровано, що імплементація стандартів Ради Європи та використання найкращих практик країн-членів може стати ключем до сталого розвитку територіальних громад в Україні, для поточного поновлення зруйнованих об'єктів та повоєнної відбудови країни. Органи місцевого самоврядування відіграють критичну роль у забезпеченні екологічних прав, і його потенціал має бути використаний максимально ефективно. Залучення міжнародного досвіду, адаптація найкращих практик та активна участь членів територіальних громад в охороні навколишнього середовища тощо можуть створити передумови для сталого екологічного розвитку України в контексті європейської інтеграції. Важливу підтримку для цього Україна отримує від Ради Європи через фінансування окремих проєктів, у сфері органів місцевого самоврядування ці ініціативи реалізуються переважно через Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Резюмовано, що перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в тому, щоб повернутися до цього питання через рік та проаналізувати річну динаміку в аналізованій сфері.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, екологічні права особистості, права людини, права громадянина, навколишнє середовище, територіальна громада, європейські стандарти, Рада Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Barvinenko V.D. ENSURING ENVIRONMENTAL RIGHTS OF INDIVIDUALS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: COUNCIL OF EUROPE STANDARDS FOR UKRAINE

The article argues that the standards and recommendations of the Council of Europe, as well as examples of best practices from its member states, can become an important tool for the development of local self-government in Ukraine. At the same time, the lack of systematic implementation of these standards and the lack of national adaptation mechanisms creates gaps in the fulfilment of the state's international obligations. Thus, the study of the possibilities of applying European standards and practices in the field of environmental rights at the local self-government level is important both for scientific analysis and for practical implementation of reforms.

The purpose of the article is to review the experience of how local self-government bodies are involved in ensuring environmental rights of individuals or how they can be involved in these processes (the article analyses the Council of Europe standards and best practices relevant to Ukraine).

The article demonstrates that the implementation of Council of Europe standards and the use of best practices of member states can be the key to sustainable development of territorial communities in Ukraine, for the ongoing restoration of destroyed facilities and post-war reconstruction of the country. Local and regional authorities play a critical role in ensuring environmental rights, and their potential should be used to the fullest extent possible. The involvement of international experience, adaptation of best practices and active participation of the territorial community members in environmental protection, etc. can create preconditions for sustainable environmental development of Ukraine in the context of European integration. Ukraine receives important support for this from the Council of Europe through the funding of individual projects; in the field of local self-government, these initiatives are implemented mainly through the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

It is summarised that the prospects for further research in this area are to return to this issue in a year and analyse the annual dynamics in the analysed area.

Key words: local self-government, municipal administration, territorial collective, environmental rights of the individual, human rights, citizen's rights, environment, territorial community, European standards, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

Постановка проблеми. Тематика забезпечення екологічних прав людини і громадянина набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли екологічні виклики стали одними з ключових для сталого розвитку суспільства. В Україні роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічних прав особистості є надзвичайно важливою (особливо значущою ця роль стала у процесах ліквідації наслідків збройної агресії за умов одночасного проведення масштабної реконструкції). Однак, територіальні громади стикаються з численними викликами, такими як нестача фінансових і кадрових ресурсів, недостатня обізнаність про сучасні стандарти прав людини в екологічній сфері, так само як і про так звані «найкращі (або «кращі») практики» у сфері екології.

Стандарти та рекомендації Ради Європи, а також приклади найкращих практик її країн-членів, можуть стати важливим інструментом для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Водночас, відсутність систематичної імплементації цих стандартів та брак національних механізмів адаптації створюють прогалини у виконанні міжнародних зобов'язань держави. Таким чином, дослідження можливостей застосування європейських стандартів та практик у сфері екологічних прав на рівні місцевого самоврядування є важливим як для наукового аналізу, так і для практичного впровадження реформ.

Ця тема має особливе значення для розбудови демократичного суспільства, забезпечення прав людини та досягнення Цілей сталого розвитку в Україні (цілі сталого розвитку були запропоновані ООН, після їхнього оприлюднення у 2015 році Рада Європи долучилась до їхньої реалізації).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання важливості функціонування органів місцевого самоврядування для реалізації та гарантування екологічних прав людини і громадянина аналізувались на рівні статей у фахових юридичних часописах (дивись, наприклад, [1–4]), автор цієї статті також торкався цього питання в одній зі своїх публікацій [5]. Проте, по-перше, в Україні на монографічному рівні ці питання поки що не аналізувались. По-друге, в умовах режиму воєнного стану окремі аспекти екологічного спрямування актуалізуються більше, ніж у мирні часи. Таким чином, цей напрям у функціонуванні органів місцевого самоврядування потребує свого подальшого дослідження.

Метою статті є огляд досвіду того, як органи місцевого самоврядування задіяні у забезпеченні екологічних прав особистості або як можуть бути долучені до цих процесів (аналізуються стандарти Ради Європи та кращі практики, актуальні для України).

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що «європейські стандарти» як прав людини, так

і екологічних прав людини охоплюють відповідні документи не лише органів Ради Європи, а також і Європейського Союзу. Коли йдеться про питання екології у цілому та про екологічні права зокрема, то тут хронологічно першими почали формуватися стандарти Європейського Союзу – одразу після інтенсифікації процесів європейської інтеграції. Вже на початку 2000-х років відповідних актів та напрацювань вчених щодо їхніх положень було достатньо для того, щоб вести мову про «європейське право навколишнього середовища» [7]. У той самий період, відповідних документів Ради Європи поки що не було.

Ситуація почала змінюватися в останнє п'ятиріччя. Так, починаючи з 2021 року у новинах з'являється інформація про те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року буде доповнена окремим протоколом (цей протокол планується як такий, що буде повністю присвячений питанням екологічного характеру; детальніше дивись [8]). Ініціатива виходила від Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка ґрунтувала її на прийнятих у тому ж році Резолюції 2396 «Закріплення права на здорове довкілля: необхідність посилення дій Ради Європи» [9] та на однойменній Рекомендації 2211 [10], яку було прийнято для деталізації Резолюції. Варто зауважити, що поки що цей Протокол не прийнято. Однак, у ПАРЕ це питання не втрачає своєї актуальності.

З точки зору обраної для статті теми значно більше значення має аналогічна ініціатива Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Починаючи з 2022 року, Конгрес, який називають «охоронцем Європейської Хартії місцевого самоврядування», анонсує необхідність провести «зелені читання» з метою прийняття протоколу, аналогічному тому, про який йшлося вище, – але до Європейської хартії місцевого самоврядування (детальніше про це дивись [11]). Варто зауважити, що поки що цей Протокол не прийнято. Однак, у Конгресі це питання не втрачає своєї актуальності.

Повертаючись до України, слід наголосити на тому, що країна перебуває на етапі необхідності реконструкції та модернізації багатьох своїх інститутів, включаючи місцеве самоврядування. У цьому контексті забезпечення екологічних прав набуває особливої актуальності, адже вони є невід'ємною частиною сталого розвитку, – а отже, при реформуванні системи місцевого самоврядування варто взяти це до уваги при проектуванні відповідного функціонального компонента. Виконання екологічних функцій та завдань залежить не лише від центральних органів публічної влади, але й від органів місцевого самоврядування, які мають безпосередній контакт із членами територіальних громад

та забезпечують реалізацію екологічних ініціатив на місцевому рівні. Стандарти Ради Європи та досвід країн-членів організації можуть стати ключовими ресурсами для впровадження екологічних реформ у контексті європейської інтеграції України у цілому (а зокрема і відбудови держави).

Конгрес місцевих та регіональних влад у своїй діяльності з питань екологічного спрямування керується тим, що Рада Європи розробила ряд документів та рекомендацій, спрямованих на забезпечення екологічних прав особистості. Слід зазначити, що Конгрес веде таку роботу послідовно, і що вона ґрунтується не лише на зазначених вище документах ПАРЄ, але й на інших документах, у тому числі на тих розробках (проектах), які у кінцевому підсумку не було затверджено – але які містять важливі доктринальні узагальнення, інноваційні пропозиції та опис найкращих практик, що можуть стати у нагоді органам місцевого самоврядування. Нижче два приклади таких документів.

Першим є проект Рекомендації ПАРЄ «Навколишнє середовище та права людини», оприлюднений 9 січня 2004 р. У цьому Проекті органи місцевого і регіонального самоврядування згадуються в контексті Європейської ландшафтної конвенції. Варто нагадати, що в її Преамбулі органи місцевого і регіонального самоврядування наділяються важливими функціями екологічного спрямування, тому що Конвенцію було розроблено, «усвідомлюючи, що ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації європейської ідентичності», а також «визнаючи, що ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у деградуючій місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та у звичайній місцевості» [12]. Отже, значущість Конвенції для цих органів є безспірною. Аналізований проект пропонував інноваційний підхід до інтеграції екологічних стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема через забезпечення права громадян на здорове довкілля. Проект наголошував на необхідності залучення місцевих влад до моніторингу екологічної ситуації, управління природними ресурсами та популяризації екологічної освіти серед населення [13]. Тому цей документ залишається актуальним, та застосовується Конгресом.

Ще один важливий Проект, який досі не втратив актуальності, хоча його свого часу не було затверджено – це Проект загальних принципів охорони навколишнього середовища для сталого розвитку професора Мішеля Прієра GR-C(2004)23-Add від 26 серпня 2004 р. У цьому

документі поєднані екологічні питання, у т.ч. щодо відповідної групи прав особистості, з питаннями стандартів сталого розвитку SDG. Попри те, що стандарти сталого розвитку було оновлено ООН у 2015 році, положення Проекту залишаються релевантними (наприклад, щодо того, щоб закріпити принцип права на безпечне навколишнє оточуюче середовище, принцип сталого розвитку природних та культурних ресурсів, принципи запобігання, обережності при їхньому використанні, принцип належного екологічного врядування [14]). Хоча документ залишився незатвердженим, його положення стали основою для подальшого формування політик та рекомендацій Ради Європи у цілому та особливо Конгресу зокрема у сфері екології.

Таким чином, навіть ті ініціативи, які не отримали офіційного статусу, продовжують впливати на розвиток екологічних практик у Європі, слугуючи корисним джерелом ідей для розбудови місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, поступово збільшується також і кількість справ, у постановках за якими Європейський суд з прав людини згадує про екологічні питання. Низку справ Конгрес цитує на своїй веб-сторінці тому, що у них йдеться про роль органів місцевого самоврядування у реалізації, гарантуванні, захисті тощо прав людини у зв'язку з екологічними питаннями. Слід зауважити, що багато цих справ – це справи за участю України.

Ось приклади справ Європейського суду з прав людини, які стосуються екологічних питань і в яких підкреслюється роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні та захисті прав людини:

– Дубецька та інші проти України (*Dubetska and Others v. Ukraine*, заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року). Ця справа стосувалася негативного впливу викидів промислових підприємств на здоров'я заявників. Суд визнав, що держава не змогла вжити ефективних заходів для зменшення екологічної шкоди, порушивши статтю 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя). У справі підкреслювалася важливість місцевих влад у моніторингу екологічних ризиків та забезпеченні відповідних заходів;

– Гриненко проти України (*Grinenko V. Ukraine*, заява № 33627/06, рішення від 15 жовтня 2019 року). Справа стосувалася шкоди, завданої повенями через неналежне управління водними ресурсами. Суд підкреслив обов'язок місцевих органів влади забезпечити належну інфраструктуру та контроль за екологічними ризиками для захисту життя та майна громадян;

– Логвиненко проти України (*Logvinenko V. Ukraine*, заява № 13448/07, рішення від 14 лютого 2019 року). У справі йшлося про вплив неза-

конних сміттєзвалищ на здоров'я та безпеку заявників. Суд встановив, що місцеві органи влади не вжили достатніх заходів для розв'язання цієї проблеми, що порушувало право на безпечне довкілля;

– Татар проти Румунії (Tătar v. Romania, заява № 67021/01, рішення від 27 січня 2009 року). Суд визнав порушення статті 8 через шкоду, спричинену діяльністю хімічного підприємства. Справа демонструє, як місцеві органи влади можуть бути залучені до оцінки впливу промислових проєктів на довкілля та права людини.

Ці справи ілюструють важливість ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічних стандартів та захисті прав громадян, а також їхній потенціал у цій сфері.

Конгрес регулярно публікує звіти з прикладами найкращих практик країн-членів у сфері екологічних прав. Наприклад:

– Італія: програма «Еко-міста» спрямована на зменшення викидів CO₂ у муніципалітетах через модернізацію громадського транспорту та розвиток велосипедної інфраструктури. Уроки цієї програми можуть бути застосовані в українських містах для вирішення проблем забруднення повітря;

– Норвегія: програми з управління природними ресурсами, де муніципалітети забезпечують сталий розвиток через інвестування у відновлювані джерела енергії. Цей досвід є цінним для українських громад, які мають потенціал у використанні сонячної та вітрової енергії;

– Польща: створення екологічних рад при муніципалітетах, які діють як консультативні органи. Це дозволяє залучити експертів і громадськість до прийняття важливих рішень у сфері охорони довкілля.

Наприкінці статті доцільно узагальнити поточні виклики та можливості впровадження європейських стандартів у сучасній Україні (адже, попри наявність значних ресурсів, Україна стикається з багатьма викликами у впровадженні європейських стандартів). Основними серед них є нестача фінансування (цей виклик полягає у тому, що більшість місцевих бюджетів є недостатніми для реалізації масштабних екологічних проєктів. Залучення міжнародної допомоги та партнерських програм, таких як ініціативи Ради Європи, може стати виходом) та низький рівень обізнаності членів територіальних громад (багато з них не розуміють своїх екологічних прав та можливостей їх реалізації. Це можна змінити через навчальні програми, спрямовані на підвищення обізнаності). Водночас Україна має значний потенціал для застосування європейських практик через децентралізацію, яка вже дала змогу багатьом членам територіальних громад посилити свою роль у вирішенні місцевих проблем.

Висновки. Імплементация стандартів Ради Європи та використання найкращих практик країн-членів може стати ключем до сталого розвитку територіальних громад в Україні, для поточного поновлення зруйнованих об'єктів та повоєнної відбудови країни. Органи місцевого самоврядування відіграють критичну роль у забезпеченні екологічних прав, і його потенціал має бути використаний максимально ефективно. Залучення міжнародного досвіду, адаптація найкращих практик та активна участь членів територіальних громад в охороні навколишнього середовища тощо можуть створити передумови для сталого екологічного розвитку України в контексті європейської інтеграції. Важливу підтримку для цього Україна отримує від Ради Європи через фінансування окремих проєктів, у сфері органів місцевого самоврядування ці ініціативи реалізуються переважно через Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в тому, щоб повернутися до цього питання через рік та проаналізувати річну динаміку в аналізованій сфері.

Література

1. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. *Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮФ ТНЕУ* / редкол. : М. О. Баймуратов та ін. Тернопіль : Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
2. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, S., Myroshnychenko, V. Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10 (45). P. 265–271.
3. Легеца Ю. О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади *Правова позиція*. 2023. № 4(41). С. 100–103.
4. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.
5. Barvinenko, V., Mishyna, N., & Qaracayev, S. (2023). Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(4), 31–36.
6. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
7. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с.
8. Парламентська Асамблея Ради Європи висунула проєкт додаткового протоколу до Європейської конвенції з прав людини про право на безпечне, чисте, здорове та стійке довкілля. 9 жовтня 2021 р. URL: <https://epl.org.ua/announces/parlamentska-asambleya-rady-yevropy-vysunula-proyekt-dodatkovogo-protokolu-do-yevropejskoyi-konventsii-z-prav-lyudyny-pro-pravo-na-bezpechne-chyste-zdorove-ta-stijke-dovkillya/>

9. Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe: PACE Resolution 2396 (2021). URL: <https://pace.coe.int/en/files/29499/html>

10. Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe: PACE Recommendation 2211 (2021). URL: <https://pace.coe.int/en/files/29501/html>

11. Environment : The Congress calls for the drafting of an Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government. 26 October 2022. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/environment-the->

[congress-calls-for-the-drafting-of-an-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government](#)

12. Європейська ландшафтна конвенція. Офіційний переклад. URL: <https://rm.coe.int/16802f3fc0>

13. Environment and human rights – Parliamentary Assembly Recommendation 1614 (2003). Draft reply. Item to be considered by the GR-H at its meeting of 15 January 2004. URL: <https://rm.coe.int/09000016805de286>

14. Draft General Principles on Environment Protection for Sustainable Development by Professor Michel Prieur. GR-C(2004)23-Add (restricted) 26 August 2004. URL: <https://rm.coe.int/09000016805dc4f5>