

УДК 342.9+349.44  
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2022.11>

**А. О. Кошля**  
суддя

Добропільського міськрайонного суду Донецької області  
[orcid.org/0000-0002-4252-0376](https://orcid.org/0000-0002-4252-0376)

## ОПТИМІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Метою даної статті є пошук напрямів оптимізації адміністративно-правового забезпечення механізму національної екологічної безпеки, що має базуватися на дотриманні європейських стандартів реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля. Автором проводяться кореляційні зв'язки між встановлення сутності та структури механізму національної екологічної безпеки та його функціональним змістом, що має спрямовуватися на задоволення вимог реалізації Стратегії сталого розвитку та Концепції «Green Deal». Автором визначено, що серед проблем реалізації вимог національної екологічної безпеки в Україні є декларативність діяльності та ролі Кабінету Міністрів у розробці та реалізації національних програм економічної, науково-технічної, соціальної та культурного розвитку, охорона навколишнього середовища, що обмежується лише розробкою та прийняттям нормативно-правових актів, без здійснення стратегічного планування їх впровадження та дотримання. Автором наголошено, що до стратегічних проблем діяльності Кабінету Міністрів України необхідно віднести відсутність традицій наступництва здійснення державної та регіональної політики в цілому, і зокрема, у сфері національної екологічної безпеки. Таким чином, в Україні відсутнім є спеціальний законодавчий акт, що визначав би засади досягнення вимог екологічної безпеки, що знижує ефективність здійснення судового контролю у сфері реалізації права на безпечне довкілля. Автором наголошено, що пріоритетною вимогою у сфері здійснення судового контролю у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки є досягнення балансу приватного та публічного інтересу у дотриманні вимог національної екологічної безпеки. Автором зроблено висновок, що в основу забезпечення безпеки довкілля для життя та здоров'я людини мають покладатися врахування саме антропогенних показників, зокрема, високий відсоток онкологічних захворювань у осіб свідчить про загрозовий стан довкілля регіону.

*Ключові слова:* адміністративно-правове забезпечення, доступ до екологічної інформації, захист, механізм, національна екологічна безпека, публічний інтерес, суб'єктивне публічне право.

### *Koshlia A. O. OPTIMIZATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF NATIONAL ENVIRONMENTAL SAFETY*

The purpose of this article is to find ways to optimize the administrative and legal provision of the national environmental security mechanism, which should be based on compliance with European standards for the implementation and protection of the human right to a safe environment. The author makes correlations between the establishment of the essence and structure of the mechanism of national environmental security and its functional content, which should be aimed at meeting the requirements of the implementation of the Sustainable Development Strategy and the "Green Deal" Concept. The author determined that among the problems of implementing the requirements of national ecological security in Ukraine is the declarativeness of the activities and role of the Cabinet of Ministers in the development and implementation of national programs of economic, scientific and technical, social and cultural development, environmental protection, which is limited only to the development and adoption of normative and legal acts, without carrying out strategic planning of their implementation and compliance. The author emphasized that the lack of traditions of succession of state and regional policy in general, and in particular, in the field of national environmental security, should be attributed to the strategic problems of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Thus, there is no special legislative act in Ukraine that would determine the principles of achieving environmental safety requirements, which reduces the effectiveness of judicial control in the field of exercising the right to a safe environment. The author emphasized that the priority requirement in the field of judicial control in the field of ensuring environmental safety requirements is to achieve a balance of private and public interest in compliance with national environmental safety requirements. The author concluded that the basis of ensuring the safety of the environment for life and human health should be based on taking into account anthropogenic indicators; in particular, the high percentage of cancer in people indicates the threatening state of the environment in the region.

*Key words:* administrative and legal support, access to environmental information, protection, mechanism, national environmental security, public interest, subjective public law.

**Актуальність теми.** Загальновизнаним та загальноживаним в Україні є підхід до визначення сутності та системи стандартів національної екологічної безпеки як безпеки відповідності довкілля певним вимогам щодо лімітів забруднення довкілля. При цьому відповідно до чинного законодавства України встановлюється, що під категорією довкілля має розумітися певна складна сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, що формують природну систему

держави, забезпечуючи реалізацію права людини на життя як складову права людини на безпеку навколишнього природного середовища.

Останнім часом спостерігається дискусійність підходів про встановлення сутності категорії «права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля» як права, реалізація та захист якого пов'язується із дотримання стандартів та лімітів не перевищення забруднення навколишнього природного середовища та раціонального викори-

стання природних ресурсів. Закріплення такого нормативного підходу базується на врахуванні застарілих традицій еколого-правового регулювання, що є «успадкованими» ще з часів Радянського Союзу, і не корелюються із реалізацією Стратегії сталого розвитку, цілі якої проголошено Указом Президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019 [1].

Встановлення сутності категорії «національна екологічна безпека» вимагає врахування результатів наукових праць представників, як загально-теоретичних наук (П.М. Рабінович, А.М. Колодій, О.Ф. Фрицький, В.А. Січевлюк, І.О. Ієрусалімова, О.В. Петришин), так і представників спеціальних галузевих досліджень, зокрема В.І. Андрейцева, Т.О. Мацелик, О.О. Заржицького, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, О.Ю. Синявської, О.О. Сурілової та ін. Однак встановлення сутності категорії «національна екологічна безпека» має фрагментарний характер, та вимагає здійснення узагальнення існуючих наробок задля досягнення їх відповідності європейським стандартам.

**Метою статті** є пошук напрямів оптимізації адміністративно-правового забезпечення механізму національної екологічної безпеки, що має базуватися на дотриманні європейських стандартів реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення здійснення екологічної функції держави у дослідженнях Ю.О. Легези, що полягає у створенні умов до задоволення інтересів суспільства у раціональному використанні природних ресурсів задля дотриманні принципів енергоефективності, відновлюваності та збереження природних ресурсів, захисту та охорони екологічних прав та інтересів приватної особи. Вченою виділяються при цьому інтереси соціальних груп, класифікуються публічні та приватні інтереси, що вимагають запровадження гарантій для ефективності впровадження прав людини на безпечне для життя довкілля [2, с. 95-101]. Доволі конструктивним є визначення, обґрунтоване у наукових працях О.С. Карпової, зміст якого полягав у необхідності встановлення категоріальних зв'язків між інтересами та потребами особи у сфері охорони довкілля [3].

У науковій праці В. С. Шахова обґрунтовується авторський підхід до визначення поняття «екологічний інтерес» як певне об'єктивно існуюче ставлення суб'єкта правовідносин до наявних у нього потреб, створення сприятливих та якісних умов життя, забезпечення життєдіяльності населених пунктів та відповідності довкілля вимогам та стандартам раціонального використання й безпеки. Реалізація екологічних інтересів пов'язується не лише із реалізацією державної політики із охорони довкілля, але і забезпечення інтен-

сивного користування природними об'єктами для сталого економічного й соціального розвитку соціуму [4, с. 214]. На ознаці приватного характеру домінування у встановленні екологічний інтерес наголошується у наукових працях Г.В. Мороз, яка обґрунтовує, що така категорія є похідною від категорії «права людини на безпечне довкілля» [5, с. 15], у дослідженнях М.М. Потіпа [6, с. 267-269], Л.О. Золотухіної [7, с. 356-360] та ін.

Відповідно до положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюються така структура суб'єктивних публічних екологічних прав, до яких віднесено: гарантування доступу до екологічної інформації, право об'єднання у громадських природоохоронних формувань, право отримання знань про навколишнє природне середовища [8].

Об'єктивізація публічного екологічного інтересу пов'язується із його виникненням до моменту набуття повної правосуб'єктності учасником правовідносин, та усвідомлення ним соціальної значущості ефективності його реалізації.

Відповідно до статті 16 Конституції України «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» відноситься до пріоритетних задач української держави. Такий підхід, визначений Конституцією України, порушив необхідність перегляду розуміння категорії довкілля як сукупності природних ресурсів та стану їх використання, що було відносно усталеною категорією впродовж достатньо тривалого періоду розвитку правової системи України [9].

Крім того відповідно до Стокгольмської декларації з навколишнього середовища 1972 р. визначено право людини на сприятливі умови життя у навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та процвітаюче життя [10].

Натомість відповідно до чинного законодавства України не визначено розуміння категорій «якість навколишнього середовища» та «сприятливість навколишнього середовища». Встановлення сприятливості довкілля має враховувати не лише вимоги відповідності встановленим стандартам екологічної безпеки, але відповідні показники антропогенної характеристики розвитку суспільства, зокрема, визначення тривалості життя, рівень онкозахворювань, врахування новітніх технологій із запровадження інновацій розвитку промисловості тощо. Лише врахування таких показників буде дійсно відображати взаємодію людини і довкілля, оптимізуючи систему забезпечення її права на його безпечність.

Попри зазначене, в національній правовій системі домінує підхід до розуміння категорії

«довкілля» як «сукупності природних ресурсів та природних об'єктів», що вимагають вжиття механізмів відповідного захисту та охорони, не визнаючи як його складову право людини на життя у сприятливому навколишньому середовищі.

При цьому достатньо спірним виглядає підхід щодо розуміння права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля у разі досягнення лише його відповідності встановленим чинним законодавством стандартам та вимогам. Такий підхід враховує лише нормативні вимоги, що за своїм показниками можуть бути застарілими, і фактично нерезультативними. В основу забезпечення безпеки довкілля для життя та здоров'я людини мають покладатися врахування саме антропогенних показників, зокрема, високий відсоток онкологічних захворювань у осіб свідчить про загрозливий стан довкілля регіону.

Отже, на підставі здійсненого дослідження під суб'єктивним публічним екологічним правом приватної особи необхідно розуміти визначену чинним законодавством можливість участі приватної особи у реалізації природоохоронної (екологічної) функції держави.

Таким чином, змістом суб'єктивного публічного екологічного права є задоволення соціального інтересу у запобіганні виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини. Видами суб'єктивних публічних екологічних прав є право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватись у громадські природоохоронні формування, право одержання екологічної освіти, право брати участь у розробці та прийнятті управлінських рішень з питань використання природних ресурсів та природних об'єктів та ін.

Серед проблем реалізації вимог національної екологічної безпеки є декларативність діяльності та ролі Кабінету Міністрів у розробці та реалізації національних програм економічної, науково-технічної, соціальної та культурного розвитку, охорона навколишнього середовища, що обмежується лише розробкою та прийняттям нормативно-правових актів, без здійснення стратегічного планування їх впровадження та дотримання. Крім того до стратегічних проблем діяльності Кабінету Міністрів України необхідно віднести відсутність традицій наступництва здійснення державної та регіональної політики в цілому, і зокрема, у сфері національної екологічної безпеки. Кожен новий український уряд проголошує нові стратегічні документи, що унеможлиблює реалізацію раніше поставлених задач.

Попри наявність окремих законодавчих актів, метою яких є забезпечення реалізації стратегії

державної та регіональної політик у сфері соціально-економічного та екологічного розвитку, зокрема, таким є Закон України «Про державне прогнозування та розвиток економічного та соціального Програми розвитку України» № 1602-III від 23 березня 2000 року [11], їх положення мають швидше декларативний характер, нормативно є застарілими та не відповідають європейській правовій традиції.

Відсутність чіткої структури та ієрархії системи законодавства України, що поглиблюється низькою ефективністю політики урядового наступництва унеможлиблює здійснення трансформаційних реформ на належному рівні ефективності. Спробою вирішення такої ситуації стало розробка та прийняття у березні 2021 року Кабінетом Міністрів України Національної економічної Стратегії до 2030 року [12] задля встановлення нормативного базису для впровадження соціально-економічних та екологічних програм розвитку. Ще однією проблемою встановлення нормативно-правових засад забезпечення механізму національної екологічної безпеки є відсутність належного фінансового обґрунтування здійснення проголошених реформ у відповідній сфері.

В умовах воєнного стану до зазначеної системи необхідно віднести Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [13], де встановлено, що оцінці впливу на довкілля не підлягає планована діяльність, спрямована виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, наслідків антитерористичної операції на території проведення антитерористичної операції на період її проведення, відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, відновлювальні роботи з ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій.

**Висновок.** Таким чином, в Україні відсутнім є спеціальний законодавчий акт, що визначав би засади досягнення вимог екологічної безпеки, що знижує ефективність здійснення судового контролю у сфері реалізації права на безпечне довкілля. Пріоритетною вимогою у сфері здійснення судового контролю у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки є досягнення балансу приватного та публічного інтересу у дотриманні вимог національної екологічної безпеки.

Отже, в основу забезпечення безпеки довкілля для життя та здоров'я людини мають покладатися врахування саме антропогенних показників, зокрема, високий відсоток онкологічних захворю-

вань у осіб свідчить про загрозовий стан довкілля регіону. Таким чином, відповідно до чинного законодавства України не визначено розуміння категорій «якість навколишнього середовища» та «сприятливість навколишнього середовища». Встановлення сприятливості довкілля має врахувати не лише вимоги відповідності встановленим стандартам екологічної безпеки, але відповідні показники антропогенної характеристики розвитку суспільства, зокрема, визначення тривалості життя, рівень онкозахворювань, врахування новітніх технологій із запровадження інновацій розвитку промисловості тощо. Лише врахування таких показників буде дійсно відображати взаємодію людини і довкілля, оптимізуючи систему забезпечення її права на його безпечність.

### Література

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
2. Лебеза Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 1. С. 95–101.
3. Карпова О.С. Юридична природа категорії «публічний екологічний інтерес». *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/tipp\\_2014\\_1\\_15.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2014_1_15.pdf)
4. Шахов В. С. Екологічні інтереси і права людини. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку* : короткі тези допов. та наук. повідом. республ. наук.-практ. конфер., 9-11 листоп. 1995 р. X. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1995. С. 214-215.
5. Мороз Г.В. Категорія «інтерес» із позиції еколого-правового підходу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Том 31 (70) Ч. 2. № 2. С. 10-15.
6. Потіл М.М. Публічне управління у сфері приватизації в Україні: адміністративно-правові засади: монографію Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 438 с.
7. Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 486 с.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 41. Ст. 546. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
10. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_454#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text)
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>
12. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-natsionalnoyi-eko-a179>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>