

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

ПОЛУБАТКО ВІКТОРІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.9 (043.3)

## ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я  
ДОВКІЛЛЯ  
081 Право  
08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ В. В. Полубатко

Науковий керівник Мельник Роман Сергійович, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

## АНОТАЦІЯ

*Полубатко В. В.* Адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, Київ, 2021.

Зміст анотації. Дисертацію присвячено розробці пропозицій та рекомендацій з приводу удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У роботі проведено історичний аналіз становлення і розвитку права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Визначено поняття і зміст права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Розглянуто правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. З'ясовано систему суб'єктів і об'єкт адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Визначено інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Досліджено участь громадськості як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Дисертація є комплексним правовим дослідженням, у якому з використанням необхідних методів наукового пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної юридичної науки, урахуванням європейського досвіду, положень чинних національних та міжнародних нормативних актів, законопроектів окреслено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та розроблено шляхи їх вирішення. За результатами дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки.

У дисертації сформульовано передумови становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та віднесено до них: визнання суспільством впливу

об'єктів довкілля та їх стану на безпеку людей, їх життя, публічні інтереси та його фіксування на нормативному рівні (що відбулось у період з XVIII ст. до початку XX ст.); настання французької буржуазної революції та прийняття Декларації прав людини і громадянина у 1789 р. у Франції, які поклали початок утвердженню верховенства права, проголошенню людини і її безпеки високими цінностями, визнанню людини носієм прав і свобод та впровадженню їх регламентації; у XX ст.: суттєве погіршення навколишнього середовища та ускладнення життя людини, внаслідок чого вона усвідомила безпосередній вплив оточуючого середовища (загалом, а не лише його окремих об'єктів) на людину та її життєдіяльність і потребу у правовій охороні та бережному ставленні до природи; визнання людини носієм основоположних прав і свобод на рівні міжнародно-правових актів; закріплення на нормативному рівні правових засад охорони природи, у тому числі обов'язків з її охорони, зв'язку між станом природи і людиною, обґрунтування необхідності її охорони, конкретних заходів, спрямованих на її охорону тощо; впровадження у правовий обіг поняття «оточуюче середовище» («навколишнє середовище»), або «довкілля», яке прийшло на зміну поняттю «природа» у значенні об'єкта правової охорони; закріплення на нормативному рівні вказівки на вплив оточуючого середовища (природи) на життя і здоров'я людини.

Сформульовано авторські дефініції понять «реалізація приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», «адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля» та «інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля». Запропоновано авторське бачення дефініцій понять «реалізація прав людини» та «реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля».

Запропоновано авторський підхід до розкриття змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та сформульовано переліки конкретних правових можливостей, що його становлять: 1) правомочності на власні дії, зокрема: вчиняти дії або утримуватись від них з метою охорони й захисту довкілля; створювати та підтримувати умови оточуючого людину середовища у стані, безпечному для

життя і здоров'я; вживати усіх необхідних заходів з метою попередження, перешкоджання, припинення у спосіб, не заборонений чинним законодавством, виникнення і розвитку умов, факторів навколишнього середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я та ін.; 2) правомочності на чужі дії, у тому числі: право вимагати від інших осіб сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я та здоров'я інших людей; право вимагати від суб'єктів публічної адміністрації здійснення контролю за діяльністю, публічне адміністрування якої знаходиться у їх юрисдикції та яка може зашкодити довкіллю, і прийняття необхідних заходів для припинення або попередження правопорушень у цій сфері; право вимагати від інших осіб здійснювати діяльність, яка ними провадиться, у такий спосіб, щоб було забезпечено захист населення від шкідливого впливу фізичного, хімічного, біологічного, мікробіологічного і соціального середовища, який вона може спричинити; право вимагати, щоб зберігання та видалення відходів здійснювалось у спеціально відведених для цього місцях та перешкоджати несанкціонованому розміщенню відходів; право на безпечні для життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; право на своєчасну ліквідацію наслідків екологічних аварій; право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання та ін.

Удосконалено підхід до обґрунтування можливості та визначення умов застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до відносин з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та її забезпечення. Встановлено, що положення Конвенції можуть опосередковано являти собою правові засади реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у випадках, коли воно перетинається із правом на повагу до приватного і сімейного життя і порушення одного права призводить до порушення другого. Поза цим зв'язком Конвенція не поширює свій вплив на зазначене право.

Запропоновано внести зміни до низки нормативно-правових актів України (включаючи Цивільний кодекс України, Лісовий кодекс України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»,

«Про мисливське господарство та полювання», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про відходи», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про місцеві державні адміністрації» та інші акти) з метою конкретизації змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, удосконалення нормативно-правової регламентації функцій, повноважень та інструментів суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля, правового статусу суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та участі громадян у ньому, засад оскарження природоохоронними організаціями рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля, приведення категоріального апарату у відповідність із правовими реаліями тощо.

Обґрунтовано доцільність спрощення сучасної системи суб'єктів публічного адміністрування галузі охорони довкілля, визначивши єдиним повноважним суб'єктом у цій сфері Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та його територіальні органи. Задля ефективного виконання повноважень запропоновано також створити в його межах структурні підрозділи, які відповідатимуть за окремі напрями публічного адміністрування галузі охорони довкілля.

Одержані результати дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, окремих аспектів його реалізації та адміністративно-правового забезпечення; *правотворчості* – для удосконалення механізму забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його нормативно-правової регламентації; *правозастосуванні* – для оптимізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля; *навчальному процесі* – для підготовки та розширення курсів лекцій, навчальних підручників та посібників з дисциплін «Конституційне право», «Адміністративне право», «Особливе адміністративне

право» та ін.

Ключові слова: право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, реалізація приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, охорона довкілля, охорона навколишнього природного середовища, публічне адміністрування галузі охорони довкілля, інструменти адміністративно-правового забезпечення, адміністративно-правове забезпечення, права людини, реалізація основних прав людини.

Список публікацій здобувача.

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Полубатко В. В. Система нормативно-правових актів у сфері реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 84–92. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko\\_50.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko_50.pdf)

2. Полубатко В. В. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: нормативно-правові засади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 35. Т. 1. С. 91–94 (Серія «Юриспруденція»).

3. Полубатко В. В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 109–118.

4. Полубатко В. В. Сутність адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 192–199.

5. Полубатко В. В. Історичний аспект становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 21–32.

6. Полубатко В. В. Окремі питання вдосконалення системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля в Україні. *ReOS*. 2019. № 4. С. 132–136. URL: <https://www.uni->

goettingen.de/de/document/download/2641d85c401c8046385228fe362cab85.pdf/ReOS%2004%20aus%202019.pdf

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Полубатко В. В. До питання про напрямки наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Треті таврійські юридичні наукові читання: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції* (м. Київ, 18–19 травня 2018 р.). Київ, 2018. С. 61–63.

8. Полубатко В. В. Про правову природу рішення про провадження планованої діяльності. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції* (м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 68–72.

## SUMMARY

*Polubatko V. V. Administrative and Legal Coverage for the Realization of the Right to a Safe Environment for Life and Health by Private Individuals. – Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a PhD degree by the specialty 081 “Jurisprudence”. – Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kyiv, 2021.

Summary content. The dissertation is focused on developing propositions and recommendations for improving administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals. The author of the dissertation has carried out historical analysis of the formation and development of private individuals' right to a safe environment for life and health. The concept and content of the right of private individuals to a safe environment for life and health have been defined. The legal principles of the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals have been studied. The system of subjects and the object of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals has been clarified. The tools of

administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals have been determined. Public participation as an element of the mechanism of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals has been studied.

The dissertation is a comprehensive legal research, where the author has outlined theoretical and practical problems of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals and has developed the ways to solve them by using necessary methods of scientific cognition, achievements of national and foreign legal science, taking into account European experience, provisions of the current national and international regulatory acts and bills. According to the results of the research, the author has substantiated new conceptual theoretical and applied provisions and conclusions.

The author of the dissertation has formulated the preconditions for the formation of the right to a safe environment for life and health, which include: public recognition of the impact of environmental objects and their condition on human safety, the lives of people, public interests and enshrinement at the regulatory level (which occurred within the period from the XVIII century to the early XX century); the French bourgeois revolution and the adoption of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in 1789 in France, which marked the establishment of the rule of law, the proclamation of man and his security as high values, recognition of a person as the bearer of the rights and freedoms and introduction of their regulation; in the XX century: significant deterioration of the environment and complication of human life, as a result of which a person realized the direct impact of the environment (in general, but not its certain objects) on a person and his life, as well as the need for legal protection and careful attitude for nature; recognition of a person as a bearer of fundamental rights and freedoms at the level of international and legal acts; enshrining the legal principles for nature protection at the regulatory level, including responsibilities for its protection, the relationship between nature and a man, justification of the need for its protection, specific measures aimed at its protection, etc.; introduction of the concept of “nearby environment” (“environment”), or “ecological environment” into legal circulation, which replaced the concept of “nature”



in the sense of the object of legal protection; enshrinement of instructions on the impact of the nearby environment (nature) on human life and health at the normative level.

The author has formulated own definitions of the concepts of “realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals”, “administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals” and “instruments of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment”. The author’s vision of the definitions of the concepts of “realization of human rights” and “realization of the right to a safe environment for life and health” has been suggested.

The author has suggested own approach to reveal the content of the right to a safe environment for life and health and has formulated the lists of specific legal possibilities, which compose this right: 1) authority to act, in particular: to act or refrain from them in order to protect the environment; to create and maintain the conditions of the environment surrounding people in a safe status for life and health; to take all necessary measures of prevention, obstruction, termination, in a manner not prohibited by applicable law, of the emergence and development of conditions, environmental factors that may lead to a state dangerous to life and health, etc.; 2) authority to act as someone else, including: the right to require others to promote environmental protection in the interests of preserving their own health and the health of others; the right to require public administration entities to control over the activities, whose public administration is under their jurisdiction and which may harm the environment, as well as to take the necessary measures to stop or prevent offenses in this area; the right to require others to carry out their activities in the manner to ensure the population’s protection from the harmful effects of the physical, chemical, biological, microbiological and social environment, which it may cause; the right to demand that waste storage and disposal is carried out in specially assigned areas and to prevent the unauthorized disposal of waste; the right to safe living and health conditions while carrying out operations with waste; the right to timely elimination of consequences of ecological accidents; the right to a safe nearby environment at the places of work, study, residence, etc.

The author has improved the approach to substantiating the possibility and

determining the conditions for the application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms to the relations with the implementation of the right to a safe environment for life and health. It has been established that the provisions of the Convention may indirectly constitute the legal principles for the realization of the right to a safe environment for life and health in cases, when it intersects with the right to respect for private and family life, where violation of one right leads to violation of another right. The Convention does not extend its effect to this right outside such relationship.

It has been offered to amend a number of regulatory acts of Ukraine (including the Civil Code of Ukraine, the Forest Code of Ukraine, the Laws of Ukraine “On Environmental Protection”, “On Fauna”, “On Fisheries, Industrial Fisheries and Protection of Aquatic Bioresources”, “On Hunt and Hunting”, “On Environmental Impact Assessment”, “On Waste”, “On Ensuring Sanitary and Epidemic Welfare of the Population”, “On the Use of Nuclear Energy and Radiation Safety”, “On Permitting Activities in the Field of Nuclear Energy Use”, “On Local State Administrations” and other acts) in order to specify the content of the right to a safe environment for life and health, improving the legal regulation of functions, powers and tools of public administration entities in the field of environmental protection, the legal status of the entities of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health and community participation, the principles of environmental organizations’ appeal of the decisions, actions or omission of public administration entities in the field of environmental protection, bringing the categorical apparatus in line with legal realities, etc.

The author has substantiated the expediency of simplifying the modern system of subjects of public administration of the field of environmental protection by determining the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and its territorial agencies as the only authorized subject in this sphere. It has been also offered to create structural units in order to effectively exercise its powers. Those units will be responsible for certain areas of public administration in the field of environmental protection.

The obtained results of the dissertation research are of practical, scientific and

theoretical interest and can be used in: *research area* – for further research of the right to a safe environment for life and health, certain aspects of its realization and administrative and legal coverage; *lawmaking sphere* – to improve the mechanism for ensuring the realization of the right to a safe environment for life and health and its regulatory and legal framework; *legal enforcement* – to optimize the activities of public administration entities in the field of ensuring the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals; *educational process* – for the preparation and outspread of series of lectures, textbooks and manuals in the disciplines of “Constitutional Law”, “Administrative Law”, “Special Administrative Law”, etc.

Key words: the right to a safe environment for life and health, realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals, administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals, mechanism of administrative and legal coverage for the realization of the right to a safe environment for life and health by private individuals, environmental protection, natural environment protection, public administration of environmental protection sector, instruments of administrative and legal coverage, administrative and legal coverage, human rights, realization of fundamental human rights.

List of postgraduate student’s publications.

Papers containing publications of the main scientific results of the dissertation:

1. Polubatko V. V. System of Regulatory Acts in the Field of Realization of the Right to a Safe Environment for Life and Health. *Journal of Eastern European Law*. 2018. No. 50. Pp. 84–92. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko\\_50.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko_50.pdf)
2. Polubatko V. V. The Right to a Safe Environment for Life and Health: Regulatory Principles. *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*. 2018. No. 35. Vol. 1. Pp. 91–94.
3. Polubatko V. V. Instruments for Administrative and Legal Coverage for the Realization of the Right to a Safe Environment for Life and Health by Private Individuals. *Actual Problems of Native Jurisprudence*. 2019. No. 5. Pp. 109–118.

4. Polubatko V. V. Essence of Administrative and Legal Coverage for the Realization of the Right to a Safe Environment for Life and Health by Private Individuals. *Law and Public Administration*. 2019. No. 3 (36). Vol. 1. Pp. 192–199.

5. Polubatko V. V. Historical Aspect of the Formation of the Right to a Safe Environment for Life and Health. *Law Bulletin*. 2019. Issue. 10. Pp. 21–32.

6. Polubatko V. V. Some Issues of Improving the System of Public Administration Entities in the Field of Environmental Protection in Ukraine. *ReOS*. 2019. No. 4. Pp. 132–136.

URL:

<https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/2641d85c401c8046385228fe362cab85.pdf/ReOS%2004%20aus%202019.pdf>

Papers certifying the approbation of the dissertation materials:

7. Polubatko V. V. On the Issue about the Directions of Scientific Research of Administrative and Legal Coverage for the Realization of the Right to a Safe Environment for Life and Health. *Third Taurian Legal Scientific Readings: materials of International scientific and practical conference (Kyiv City, May 18–19, 2018)*. Kyiv, 2018. Pp. 61–63.

8. Polubatko V. V. Полубатко В. В. On Legal Nature of the Decision to Carry out the Planned Activity. *Current Tendencies in Legal Science of Ukraine and Foreign Countries: materials of International scientific and practical conference (Zaporizhzhia City, September 27–28, 2019)*. Zaporizhzhia, 2019. Pp. 68–72.

## ЗМІСТ

<b>Вступ.....</b>	<b>14</b>
<b>Розділ 1. Теоретико-правовий аналіз права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....</b>	<b>30</b>
1.1. Історичний аналіз становлення і розвитку права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	30
1.2. Поняття і зміст права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	49
1.3. Правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	69
Висновки до розділу 1.....	97
<b>Розділ 2. Механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....</b>	<b>101</b>
2.1. Суб'єкти і об'єкт адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	101
2.2. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	152
2.3. Участь громадськості як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	199
Висновки до розділу 2.....	223
<b>Висновки.....</b>	<b>228</b>
<b>Список використаних джерел.....</b>	<b>234</b>
<b>Додатки.....</b>	<b>271</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Політико-правові процеси, які відбуваються у нашій державі, починаючи з дня набуття нею незалежності, обумовлюють спрямованість вітчизняних науково-правових досліджень на формування ефективної правової системи, що відповідатиме стандартам розвинених європейських держав. У свою чергу, події, пов'язані з євроінтеграцією України, включаючи укладення Угоди про асоціацію, вплинули на конкретизацію та уточнення завдань, поставлених перед науковою спільнотою. Головні з них присвячені вирішенню наявної проблеми дотримання основоположних прав і свобод людини й громадянина у більшості сфер життєдіяльності суспільства та функціонування суб'єктів публічної адміністрації, що виникла внаслідок недосконалості нормативно-правової бази, неврахування європейського досвіду, ігнорування наукових досягнень сучасних правознавців [112]. Окреслене зумовлює актуальність досліджень, орієнтованих на створення ефективного правового механізму реалізації й забезпечення конституційних прав громадян.

У цьому контексті своєчасним та доцільним вбачається вивчення стану та шляхів удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Його актуальність підсилюється також за рахунок того, що існуючі наукові дослідження не відповідають повною мірою українській правовій дійсності та орієнтовані у більшості випадків на вирішення проблем, властивих окремим аспектам правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (внаслідок чого решта аспектів залишається поза увагою) або, навпаки, правовому регулюванню ширшого кола суспільних відносин, у разі чого питання забезпечення реалізації названого права розглядається побічно. У цьому ракурсі варто згадати праці Т. Л. Антонової, Ю. А. Краснової, О. Я. Лазора, Ю. О. Легези, С. І. Москаленка, В. М. Пиця, А. О. Попової, Н. Л. Тішкової, В. М. Тюна, О. А. Улютіної та ін. Наукові дослідження, центральний науковий інтерес яких пов'язаний у цілому з темою реалізації зазначеного конституційного права, так

само не виконують поставлені завдання, оскільки в їх межах: реалізація цього права розглядається з позицій правового регулювання іншими галузями права, наприклад, конституційним; та/або не враховано останніх змін у законодавстві і здобутків правової науки; та/або не розкрито питань інструментів діяльності публічної адміністрації, процедур їх застосування та їх нормативно-правової регламентації тощо. Серед них можна згадати праці В. В. Бондаренко, В. Л. Бредіхіної, Л. Б. Васильчук, В. В. Іванюшенко та ін. [106; 107].

Також слід наголосити і на численних прогалинах та інших недоліках, властивих чинним нормативно-правовим актам з питань охорони довкілля. Таким чином, потреба в оптимізації механізму реалізації й забезпечення одного з основних прав людини й громадянина, удосконаленні його нормативно-правової регламентації та їх науковому обґрунтуванні обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження проведено відповідно до бюджетної теми «Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських правових цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства» № 19БФ042-01, що виконується в Інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2019 р. Дослідження проведено також відповідно до законів України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»; Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р; Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р; п.п. 4–6 розділу «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод

людини», п.п. 9, 14–15, 19 розділу «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права», п.п. 3, 7–11 розділу «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи», п.п. 2, 7 «Правові основи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні та напрями їх вдосконалення», п. 4 розділу «Правове забезпечення формування та реалізації екологічної політики, земельної та аграрної реформи» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, закріплених у Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертації полягає у розробці пропозицій та рекомендацій з приводу удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля на підставі аналізу національних та міжнародних нормативно-правових актів, вивчення й опрацювання сучасних вітчизняних і зарубіжних наукових теорій, концепцій та підходів, практики Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду та адміністративних судів.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного розв'язання таких *задач*:

- провести історичний аналіз становлення й розвитку права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- визначити поняття і зміст права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- розглянути правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- з'ясувати систему суб'єктів і об'єкт адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- визначити інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля;



– дослідити участь громадськості як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

**Об'єктом дослідження** є правовідносини, які складаються з приводу реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становлять загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких зумовлено системним підходом, що дає змогу планомірно й комплексно вивчити і розкрити тему дисертації та обумовлену нею проблематику. Наприклад, за допомогою логіко-семантичного методу оновлено й уточнено понятійно-категоріальний апарат, визначено сутність і дефініції термінів «право на безпечне для життя і здоров'я довкілля», «реалізація прав людини», «реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», «реалізація приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», «адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», «інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля» (підрозділ 1.2, підрозділи 2.1–2.2). За допомогою історично-правового методу було: визначено передумови становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, особливості розвитку нормативно-правового регулювання охорони природи та об'єктів природи, становлення нормативно-правової регламентації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (підрозділ 1.1). Системний метод застосовано при визначенні правових засад реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, системи нормативних актів у сфері охорони довкілля, нормативних засад і суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, їх функцій та інструментів, нормативних засад і форм участі громадськості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації приватними особами права на безпечне для

життя і здоров'я довкілля та ін. (розділи 1, 2). Аналіз, синтез, дедукцію та індукцію використано у процесі характеристики адміністративно-правових відносин, що виникають з приводу реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, теоретико-правових конструкцій у цій сфері, для виділення наукових підходів на підставі вивчення окремих наукових поглядів, для формулювання пропозицій і рекомендацій (розділи 1, 2). За допомогою методу групування та структурно-логічного методу з'ясовано передумови і періодизацію становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, його зміст, систему правових засад його реалізації, систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення його реалізації, їх функцій та інструментів, форм участі громадськості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та систему нормативно-правових актів у цій сфері тощо (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод було застосовано: для вивчення підходів до характеристики понять «реалізація прав людини», «механізм адміністративно-правового забезпечення», змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення його реалізації тощо та їх зіставлення; під час вивчення положень нормативно-правових актів, які формують правові засади реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, порівняння їх положень та ін. (розділи 1, 2). Системно-структурний метод дав змогу охарактеризувати окремі аспекти права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та адміністративно-правового забезпечення його реалізації (розділи 1, 2).

*Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні документи, правові акти ЄС, закони України та зарубіжних країн, нормативно-правові акти підзаконного рівня, рішення Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду, рішення адміністративних судів з питань публічного адміністрування та охорони довкілля.*

*Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці в галузі теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права, екологічного права, трудового права тощо, авторами яких є С. С. Алексєєв, В. І.*

Андрейцев, В. В. Бондаренко, І. Л. Бородін, М. А. Бояринцева, Л. Б. Васильчук, С. В. Веремієнко, І. М. Грозовський, Є. А. Гетьман, В. В. Головка, Т. В. Грушкевич, А. М. Гуд, С. В. Діденко, Ю. П. Дмитренко, А. С. Євстігнєєв, В. В. Іванюшенко, І. Д. Казанчук, М. В. Кармаліта, Н. Р. Кобецька, О. Я. Коваль, А. М. Колодій, З. С. Кравцова, Ю. А. Краснова, О. Я. Лазор, Ю. О. Легеза, Р. А. Майданик, О. О. Мандюк, В. К. Матвійчук, К. Ю. Мельник, Р. С. Мельник, М. С. Міхровська, Є. О. Мічурін, А. Ю. Олійник, І. В. Патерило, В. В. Плиска, О. О. Посикалюк, Ю. Ф. Прадід, О. А. Придачук, Д. В. Приймаченко, В. В. Решота, В. І. Риндюк, Г. О. Саміло, С. В. Серьогін, О. Ф. Скакун, М. М. Сливка, С. В. Стороженко, В. П. Тимощук, Н. Л. Тішкова, Т. І. Фулей, В. О. Хоменко, В. П. Чабан, А. І. Черемнова та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є комплексним правовим дослідженням, в якому з використанням необхідних методів наукового пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної юридичної науки, урахуванням європейського досвіду, положень чинних нормативних актів України та іноземних держав, міжнародних документів, законопроектів окреслено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля і розроблено шляхи їх вирішення. За результатами дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки:

*уперше:*

– сформульовано передумови становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та віднесено до них: визнання суспільством впливу об'єктів довкілля та їх стану на безпеку людей, їх життя, публічні інтереси та його фіксування на нормативному рівні (що відбулось у період з XVIII ст. до початку XX ст.); настання французької буржуазної революції та прийняття Декларації прав людини і громадянина у 1789 р. у Франції, які поклали початок утвердженню верховенства права, проголошенню людини і її безпеки високими цінностями, визнанню людини носієм прав і свобод та впровадженню їх регламентації; у XX ст.: суттєве погіршення навколишнього середовища та ускладнення життя людини,

внаслідок чого вона усвідомила безпосередній вплив оточуючого середовища (загалом, а не лише його окремих об'єктів) на людину та її життєдіяльність і потребу у правовій охороні та бережному ставленні до природи; визнання людини носієм основоположних прав і свобод на рівні міжнародно-правових актів; закріплення на нормативному рівні правових засад охорони природи, у тому числі обов'язків з її охорони, зв'язку між станом природи і людиною, обґрунтування необхідності її охорони, конкретних заходів, спрямованих на її охорону тощо; впровадження у правовий обіг поняття «оточуюче середовище» («навколишнє середовище»), або «довкілля», яке прийшло на зміну поняттю «природа» у значенні об'єкта правової охорони; закріплення на нормативному рівні вказівки на вплив оточуючого середовища (природи) на життя і здоров'я людини;

– сформульовано дефініцію поняття «реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», а саме: процес використання приватними особами низки правомочностей, доступних їм внаслідок того, що вони наділені правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, включаючи наступні правові можливості: вчиняти дії, спрямовані на охорону й захист довкілля; створювати та підтримувати умови навколишнього природного середовища у стані, безпечному для життя і здоров'я; попереджувати, перешкоджати, припиняти у правомірний спосіб виникнення і розвиток умов, факторів навколишнього природного середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я; вимагати від інших осіб не порушувати їх право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; вимагати від інших осіб, у тому числі від органів публічної влади в межах їх компетенції сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я і здоров'я інших людей та ін.;

– сформульовано дефініцію поняття «адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», а саме: це урегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічної адміністрації із публічного адміністрування сфери охорони навколишнього середовища, яка спрямована на забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля за допомогою контролю і нагляду за дотриманням

законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, ліцензування і видачі документів дозвільного характеру, державної реєстрації та реалізації інших функцій публічного адміністрування;

– сформульовано дефініцію поняття «інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», під яким запропоновано розуміти інструменти діяльності публічної адміністрації, які використовуються її суб'єктами для здійснення публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля, тим самим забезпечуючи реалізацію приватними особами відповідного конституційного права;

*удосконалено:*

– підхід до розкриття змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, сформулювавши переліки конкретних правових можливостей, які його становлять:

- 1) правомочності на власні дії, зокрема: вчиняти дії або утримуватись від них з метою охорони й захисту довкілля; створювати та підтримувати умови оточуючого людину середовища у стані, безпечному для життя і здоров'я; вживати усіх необхідних заходів з метою попередження, перешкоджання, припинення появи і розвитку умов, факторів навколишнього середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я, у спосіб, не заборонений чинним законодавством, та ін.;
- 2) правомочності на чужі дії, у тому числі: право вимагати від інших осіб сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я та здоров'я інших людей; право вимагати від суб'єктів публічної адміністрації здійснення контролю за діяльністю, публічне адміністрування якої знаходиться у їх юрисдикції та яка може зашкодити довкіллю, і прийняття необхідних заходів для припинення або попередження правопорушень у цій сфері; право вимагати від інших осіб здійснювати діяльність, яка ними провадиться, у такий спосіб, щоб було забезпечено захист населення від шкідливого впливу фізичного, хімічного, біологічного, мікробіологічного і соціального середовища, який вона може спричинити; право вимагати, щоб зберігання й видалення відходів здійснювалось у спеціально відведених для цього місцях та перешкоджати несанкціонованому

розміщенню відходів; право на безпечні для життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; право на своєчасну ліквідацію наслідків екологічних аварій; право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання та ін.;

– обґрунтування можливості та визначення умов застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до відносин з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та її забезпечення. А саме, встановлено, що положення Конвенції можуть опосередковано являти собою правові засади реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у випадках, коли воно перетинається із правом на повагу до приватного та сімейного життя і порушення одного права призводить до порушення другого. Поза цим зв'язком Конвенція не поширює свій вплив на досліджуване нами право;

– дефініцію поняття «реалізації прав людини» шляхом його визначення як реалізації (або використання) правових можливостей, доступних особі внаслідок того, що вона наділена певним правом, з дотриманням вимог нормативно-правових актів, норм моралі, традицій, звичаїв та інших джерел права;

– дефініцію поняття «реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», визначивши його як процес використання приватними особами низки правомочностей, доступних їм внаслідок того, що вони наділені правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та виконання іншими особами, у тому числі суб'єктами публічної адміністрації, покладених на них обов'язків, кореспондуючих цим правомочностям;

*дістали подальшого розвитку:*

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правової регламентації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, зокрема, запропоновано: замінити назву ст. 293 ЦК України, наприклад, на «Права у сфері охорони довкілля», щоб уточнити її зміст, зробити чітким та ясним, уникнути подвійного тлумачення; закріпити ст. 293<sup>1</sup>, яка буде конкретизувати зміст виключно права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, перенести до неї положення ч. 2 ст. 293 ЦК України і доповнити її іншими правомочностями, зумовленими названим правом; винести

право на безпечні продукти споживання за межі ст. 293 (а також за межі пропонованої ст. 293<sup>1</sup>) ЦК України; стосовно права на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання, ч. 3 ст. 293 доцільно конкретизувати, додавши до нього ознаки, які б вказували на зв'язок між цим правом і правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, наприклад, сформулювавши його як «право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання»;

– рекомендації щодо удосконалення процесу застосування норм моралі, звичаїв, традицій як джерел правового регулювання. А саме, запропоновано з метою уможливлення їх впливу на діяльність публічної адміністрації: по-перше, закріпити на нормативному рівні можливість (повноваження) застосування цих джерел права у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, умови й випадки, коли їх використання є доцільним та правомірним; по-друге, надати зовнішнього виразу традиціям, звичаям, нормам моралі, виклавши їх у документах ненормативного характеру, що сприятиме правомірності використання цих джерел, уніфікації правил та утвердженню однакової практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, попередить зловживання правом посилається на такі джерела тощо. Окрім того, це допоможе відмежувати правові звичаї, традиції і норми моралі, які доречно використовувати у діяльності публічної адміністрації, від решти, які, наприклад, можуть мати суперечливий характер або є несуттєвими при вирішенні адміністративних справ тощо;

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правової регламентації функцій і повноважень суб'єктів публічної адміністрації у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме, запропоновано: внести зміни до ст. 10 або шляхом її розширення іншими способами забезпечення екологічних прав, або шляхом доповнення третьою частиною, у якій буде закріплено, що «цей перелік не є вичерпним»; об'єднати третій розділ із четвертим і перейменувати його на «Повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища», що дасть змогу виправити властиві розділам III і IV недоліки, які полягають у розпорошеності норм, якими закріплено повноваження у сфері публічного адміністрування, та невизначеності

суб'єктного складу відносин із забезпечення реалізації екологічних прав громадян; уточнити повноваження, якими наділені ці суб'єкти; закріпити за усіма повноважними на це суб'єктами обов'язок щодо забезпечення реалізації екологічних прав у межах їх компетенції; уточнити перелік покладених на них функцій у сфері публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища; винести за межі розділу IV (об'єднаного з ним третього розділу) повноваження громадських організацій; додати до Закону окремий розділ, присвячений участі громадськості в управлінні державними справами у сфері охорони довкілля, у межах якого об'єднати положення, присвячені повноваженням громадських організацій, з тими, що стосуються різних форм участі громадськості та їх компетенції у цій сфері, зокрема з приводу здійснення громадського контролю; внести зміни до ч. 2 ст. 20 і ч. 2 ст. 20<sup>1</sup>, замінивши слово «функції» на «повноваження» і видаливши словосполучення «реалізація повноважень» з пунктів «б» і «г» у ст. 20<sup>1</sup>, переходячи одразу до назви конкретного повноваження та ін.;

– рекомендації з удосконалення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», запропонувавши: замінити застарілу термінологію та замість термінів «органи управління», «державне управління», «управління» впровадити поняття «суб'єкти публічної адміністрації» та «публічне адміністрування»; перейменувати ст. 16 на «Публічне адміністрування в галузі охорони навколишнього природного середовища» тощо;

– рекомендації з удосконалення нормативно-правової регламентації правового статусу суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме, запропоновано: закріпити на нормативному рівні вичерпні переліки повноважень органів публічної влади; визнати такими, що втратили чинність, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 р. № 1254 і «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України» від 21 січня 2015 р. № 32; виключити п. 9 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; зробити делеговані повноваження органів



місцевого самоврядування власними та виключити їх повністю з компетенції органів виконавчої влади тощо;

– рекомендації щодо вирішення загальних проблем дублювання повноважень, зменшення кількості нормативно-правових актів з питань регулювання відносин в одній сфері публічного адміністрування, виправлення суперечностей між нормативно-правовими актами тощо, запропонувавши: уповноважити єдиного суб'єкта публічної адміністрації на здійснення публічного адміністрування галузі охорони довкілля – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та його територіальні органи. Задля ефективного виконання повноважень у його межах можна створити структурні підрозділи, які відповідатимуть за окремі напрями публічного адміністрування галузі охорони довкілля. Це спростить сучасну систему суб'єктів публічного адміністрування та зробить її більш зрозумілою;

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правової регламентації інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля, а саме, запропоновано: внести зміни до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», прибравши: «або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування»; внести зміни до чинних нормативних актів з метою уніфікації правил видачі документів дозвільного характеру, щоб вона здійснювалась за єдиними стандартами, вимогами й порядком, відповідно до яких буде чітко встановлено, у яких випадках та які рішення приймаються суб'єктами публічної адміністрації; у нормативно-правових актах, якими затверджено порядки видачі документів дозвільного характеру, закріпити у відповідності із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» обов'язок щодо видання усіх передбачених ним адміністративних актів замість вибіркової згадки окремих із них; у нормативно-правових актах, у яких відсутня відсылна норма на цей закон, закріпити її; закріпити у Законі України «Про відходи» засади видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та/або прийняти підзаконний акт, яким буде затверджено Порядок видачі цього різновиду документів дозвільного характеру; розмежувати повноваження Інспекції на видачу

приписів і розпоряджень у Положенні про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 363; визначити випадки й передумови видання постанов, розпоряджень, висновків і приписів у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22 червня 1999 р. № 1109 та ін.;

– рекомендації щодо удосконалення Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», а саме, запропоновано: внести зміни до ст. 28, видаливши з її тексту положення про ліцензії і сертифікати, натомість назвавши конкретні найменування дозволів у сфері використання ядерної енергії; привести абз. 3 ч. 3 ст. 25 у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824, уточнивши, що «державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки мають право ... надсилати ... обов'язкові для виконання *приписи* про усунення порушень і недоліків у сфері безпеки використання ядерної енергії»; закріпити повноваження державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки на видачу розпоряджень про обмеження, припинення чи зупинення експлуатації об'єктів державного нагляду у випадках неможливості усунення в інший спосіб виявлених порушень або неспроможності дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки;

– рекомендації щодо удосконалення Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», а саме, запропоновано: перейменувати цей Закон на «Засади публічного адміністрування сфери використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»; відмежувати дефініції документів дозвільного характеру, ліцензій і сертифікатів; виокремити ліцензування, сертифікацію, державну реєстрацію у самостійні напрями або функції публічного адміністрування у сфері використання ядерної енергії і розмістити їх поряд із дозвільною діяльністю; додати до переліку напрямів/функцій публічного адміністрування контроль і нагляд, про які також згадується у подальших положеннях Закону;

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі за дотриманням ними екологічного законодавства щодо здійснення інформування, моніторингу, спостереження, прогнозування і обліку, шляхом прийняття Закону України «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації» (або Закону України «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації у галузі охорони довкілля») чи прийняття Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», у межах якого поміж іншим буде закріплено єдиний механізм контролю за суб'єктами публічної адміністрації (а також механізм притягнення їх до відповідальності);

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання участі громадян в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме, запропоновано: внести зміни до Лісового кодексу України і перейменувати громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища на громадських інспекторів з охорони довкілля; виключити громадських інспекторів з благоустрою населених пунктів з переліку суб'єктів контролю у сфері поводження з відходами, закріпленого у ст. 37 Закону України «Про відходи»; замінити у законах України «Про тваринний світ» і «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» словосполучення «громадські інспектори рибоохорони» і «громадські мисливські інспектори» на «громадські інспектори з охорони довкілля»; скасувати підзаконні нормативні акти, якими закріплено положення про громадських інспекторів рибоохорони і громадських мисливських інспекторів; до їх скасування виключити пп. «г» п. 3.1 Положення про громадських мисливських інспекторів, затвердженого наказом Державного комітету лісового господарства України від 1 березня 2002 р. № 27; видалити зі ст. ст. 38–39 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» словосполучення «громадські мисливські інспектори» та положення про них; прийняти підзаконні нормативно-правові акти, якими буде затверджено порядки

проведення громадських експертиз проєктів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення і громадських експертиз безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; покласти на Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України повноваження із затвердження порядку проведення громадських експертиз у цій сфері; скасувати наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168; визначити у постанові Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 конкретні строки тривалості громадських обговорень (верхню та нижню межу) щодо кожної категорії рішень, які підлягають обговоренню та ін.;

– рекомендації щодо удосконалення нормативно-правової регламентації засад оскарження природоохоронними організаціями рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля, запропонувавши: 1) доповнити ч. 2 ст. 46 КАС України словосполученням «громадські об'єднання»; 2) привести положення п. «ж» ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у відповідність з Орхуською конвенцією, додавши до нього можливість (поряд із вже закріпленою): «оскаржувати до суду будь-які рішення, дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, які порушують положення нормативно-правових актів, що стосуються навколишнього середовища».

**Практичне значення одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, окремих аспектів його реалізації та адміністративно-правового забезпечення (Акт впровадження у діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 10 травня 2021 р. № 3/64);

– *правотворчості* – для удосконалення механізму забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його нормативно-правової регламентації;

– *правозастосуванні* – для оптимізації діяльності суб'єктів публічної

адміністрації у сфері забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

– *навчальному процесі* – для підготовки та розширення курсів лекцій, навчальних підручників і посібників з дисциплін «Конституційне право», «Адміністративне право», «Особливе адміністративне право» та ін. (Акт впровадження у діяльність Університету сучасних знань від 28.04.2021 р.).

**Особистий внесок здобувача** в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Треті таврійські юридичні наукові читання» (м. Київ, 18–19 травня 2018 р.), «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дослідження відображено у восьми наукових публікаціях: п'яти статтях у вітчизняних наукових фахових виданнях; одній статті у закордонному фаховому виданні; двох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків до кожного розділу і загальних висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 272 сторінки, з них основного тексту – 220 сторінок. Список використаних джерел налічує 310 найменувань і розміщений на 37 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВА ПРИВАТНИХ ОСІБ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

#### 1.1. Історичний аналіз становлення і розвитку права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля

Приступаючи до виконання поставлених для досягнення мети роботи завдань, пропонуємо спочатку здійснити теоретично-правовий аналіз права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я, оскільки дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля має передувати безпосереднє пізнання цього права. Зокрема, воно (пізнання) має відбуватись із повноцінним розумінням сутності й змісту даного права, причин його появи у системі основоположних прав і свобод людини та важливості удосконалення його нормативно-правової регламентації, правових засад реалізації та передумов їх становлення тощо. Вивчення окреслених питань сприятиме формуванню теоретичного базису для подальшого дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення цього права і формулювання конкретних пропозицій щодо його удосконалення.

З огляду на це, розпочнімо перший розділ із історичного аналізу становлення й розвитку права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Такий крок дасть змогу простежити за передумовами його виникнення та включення до системи основоположних прав людини і громадянина, з'ясувати особливості становлення й розвитку його нормативно-правової регламентації, а також сформулювати уяву про історичний аспект сутності названого права.

В окреслених цілях наголосимо насамперед на тому, що у науковій літературі зустрічається переважно три підходи, які можна застосувати щодо характеристики становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних із його реалізацією, визначення моменту його виникнення і періодизації розвитку (ці підходи стосуються більш

загальних питань в екологічній сфері – історії розвитку публічного управління та екологічного законодавства, а тому їх можна розглядати і як підходи до вивчення історії становлення названого права). Представники першого (М. М. Сливка, Н. Л. Тішкова та ін.) повертаються у своїх розробках до первіснообщинного ладу та вбачають, на наш погляд, витоки цього права у звичаєвому праві того періоду, як власне і перші зародки регламентації охорони довкілля та публічного адміністрування екологічної сфери життєдіяльності людства. Вони пов'язують виділення періодів у їх історичному розвитку із періодизацією розвитку держави і права [268, с. 30; 269; 274; 275, с. 64–82]. Представники другого (В. В. Бондаренко, В. В. Іванюшенко та ін.) – ведуть мову про його виникнення у радянський період [6, с. 71; 51, с. 6], а треті (Л. Б. Васильчук та ін.) – розглядають у цьому контексті виключно період незалежності України [12, с. 24–25; 108]. Ознайомимось із ними детальніше, щоб сформулювати власну точку зору з цього приводу.

Так, Н. Л. Тішкова, вивчаючи процес еволюції державного управління охороною навколишнього середовища, наголошує, поділяючи погляди В. К. Матвійчука, на тому, що взаємовідносини «людина-навколишнє середовище» розпочались 20–30 тисяч років тому, коли природні об'єкти охоронялись за допомогою звичаю [275, с. 64] аж до створення державності [81], яке відбулось із появою Київської Русі у IX ст., чим розпочався перший етап становлення державного управління сферою охорони навколишнього середовища і його нормативної регламентації [275, с. 65]. Посилаючись на історичні пам'ятки права князівської доби, авторка підкреслює, що держава на той час проявляла піклування про охорону природи, а її захист здійснювався через захист власності та майнових прав [275, с. 65–67]. Наприклад, вчена наводить на користь своєї позиції положення Руської Правди, якими встановлювались заборони: руйнування нір бобрів та полювання на них, які перебували у феодалній власності та могли бути об'єктом полювання лише для князів та бояр; порушення і псування знаків власності (зокрема знаків на деревах, де розміщувались бджолині угіддя, меж земельних ділянок тощо); руйнування бджолиних угідь; пошкодження сітки для вилову птахів

та крадіжку птахів; крадіжку меду та ін. (ст. ст. 69–73, 75–76, 80–81 Руської Правди у Просторовій редакції [261; 275, с. 65–67]).

Тобто тим самим дослідниця фактично стверджує, що природні ресурси були об'єктом правової охорони вже у первіснообщинний період існування людства, а державне управління і нормативне регулювання, започатковані за часів Київської Русі, були спрямовані (у тому числі) на охорону навколишнього середовища людини. Аналогічної думки дотримується і М. М. Сливка, яка пов'язує перший етап становлення екологічного законодавства з періодом від IX ст. до XV ст. та характеризує положення Руської Правди як такі, якими було започатковано системні підходи до охорони довкілля, посиляючись при цьому на той факт, що згідно з цією пам'яткою права шкода, завдана флорі та фауні, каралась так само, як і негідні вчинки, вчинені щодо людини [108; 268, с. 30; 269].

Але, як можемо побачити, наведені дані свідчать про протилежне, адже автори некоректно, на нашу думку, тлумачать норми Руської Правди і не беруть до уваги особливості правосвідомості й правової культури, життєвих цінностей і світогляду людей у названі періоди, а також мету та конкретні цілі закріплених правових норм, об'єктів правового регулювання і призначення їх нормативної охорони тощо [108].

Інакше кажучи, з точки зору історичного підходу до тлумачення правових норм [263, с. 61–62], Н. Л. Тішкова та М. М. Сливка не взяли до уваги або ж некоректно визначили цілі та умови закріплення зазначених правових норм, а тому й причинно-наслідковий зв'язок між положеннями Руської Правди і об'єктом їх правової охорони та намірами законодавця тих часів і призначенням правових норм. Маємо на увазі те, що, по-перше, у добу Київської Русі, а тим більш у період до її заснування (вчена називає, зокрема, ранньослов'янський, скіфсько-сарматський, античний [274], а також вказує на більш ранні [275, с. 64] періоди) людину не турбувало і не могло турбувати довкілля та його охорона, оскільки не існувало загроз природі та через них – життю і здоров'ю людини [108]. Не існувало джерел забруднення навколишнього середовища, як-то виробничих підприємств,



небезпечних відходів, викидів в атмосферне повітря, іонізуючих джерел тощо. Відповідно і причин для турботи про довкілля не існувало.

По-друге, рівень правової культури і культури загалом, моральні цінності й світогляд перебували ще на зародковому етапі, мали місце по суті лише перші спроби захистити правовими засобами те, що належало людині – власність, територію і життя. Тому нормативне урегулювання у цей період розпочалось із найбільш очевидних відносин – власності, шлюбу, влади, данини тощо. Про це свідчить зміст положень Руської Правди [108; 261]. Відтак, ще було зарано задля того, щоб вести мову про піклування про об'єкти, до яких не можна доторкнутись та які не забезпечують першочергові найпростіші життєві потреби. Зокрема, про природу та права людини на щось, окрім об'єктів права власності.

По-третє, характеризуючи цей період, можна говорити лише про певні обриси зародків концепції прав людини, адже, з одного боку, почалась регламентація основних цивільних прав: на власність, на відшкодування шкоди, на самозахист та ін., але, з другого, людина та її почуття, її самореалізація і духовний розвиток тощо не були об'єктом правової охорони, про що свідчать не лише положення історичних пам'яток права, а й наявність рабовласництва, соціального розшарування, нерівних прав різних прошарків тогочасного суспільства і дискримінації за ознаками статі, соціального і майнового стану та ін. Відповідно, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля не було першою необхідністю за умови невизнання низки прав, які стосуються людини, її свободи, рівних можливостей розвитку, праці, добробуту тощо. Наслідком цього, у свою чергу, стало те, що цінність людського життя не була вищою за цінність майна, а тому могло мати місце зрівняння покарань за нанесення шкоди людині і майну, про яке говорить М. М. Сливка [108; 268, с. 30; 269].

По-четверте, підкреслимо, що правові норми, на які посилається Н. Л. Тішкова [275, с. 65–67] (а також про які згадує М. М. Сливка [268, с. 30; 269]), прямо визначають санкції за порушення права власності на певні об'єкти. Ці норми спрямовані виключно на охорону власності та покарання винних у її пошкодженні, знищенні й крадіжці. Тут не вбачається навіть натяку: на охорону природи заради

збереження її цілісності; на забезпечення стану природи на рівні, безпечному для життя і здоров'я довкілля; на можливість впливу стану довкілля на життя і здоров'я; на раціональне використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження та закінчення; на зв'язок між діями людини і шкодою довкіллю; загалом на те, що природі може бути завдана шкода [108]. Натомість там йдеться про різновиди об'єктів власності, можливі випадки їх порушення, пошкодження, псування, руйнування і крадіжки та про покарання за такі дії. Тобто природні ресурси розглядались на той час виключно як об'єкти власності, які належали людині і, відповідно, пошкоджуючи їх, шкода завдавалась не природі, а власнику, внаслідок чого він претендував на відшкодування завданої йому шкоди.

З огляду на це, у якості проміжного підсумку наголосимо на тому, що у добу Київської Русі не існувало засад державного управління у сфері охорони природи (натомість існувала охорона власності), не здійснювалось нормативно-правове регулювання охорони навколишнього середовища (здійснювалось правове регулювання охорони майна), не було передумов для охорони природи і для появи права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля [108] (до того насамперед необхідно, щоб: людина визнавалась суспільством і державою особою, чиї життя, здоров'я, особистість мають важливе значення та становлять вищу цінність; щоб людина, як жива мисляча істота із почуттями, власними інтересами та потребами у розвитку і гідному житті, захищалась правом; щоб діяльність держави була спрямована на захист людини та реалізацію її інтересів; щоб людину було визнано носієм прав і свобод). Таким чином, у період від перших племен до розпаду Київської Русі не було правового регулювання охорони довкілля, а у випадках встановлення правових норм стосовно природних ресурсів вони були спрямовані на охорону майна, а не природи.

Щодо часів існування Великого князівства Литовського і Речі Посполитої, то Н. Л. Тішкова продовжує підтримувати взяту на початку дослідження лінію і стверджує, що заборони на полювання тварин, які не розповсюджувались на привілеї князів, являли собою форму охорони навколишнього середовища [275, с. 67]. Однак, як на нас, то було лише встановленням виключних майнових прав

князів на такі об'єкти тваринного світу, які могли бути ціллю полювання. Це підтверджується зокрема тим, що авторка сама при цьому зазначає, що основним завданням правового регулювання було врегулювання майнових питань, а не охорони навколишнього природного середовища [275, с. 68].

Наступний період, який виділяється Н. Л. Тішковою та М. М. Сливкою, – козацько-гетьманська доба (XVII ст. – XVIII ст.) [268, с. 30; 269; 275, с. 69] (цікаво, що називаючи цей проміжок часу, М. М. Сливка говорить, що зазначений період проіснував до 1917 р. [268, с. 31; 269]). Він так само характеризується Н. Л. Тішковою як такий, за якого охорона навколишнього середовища здійснювалась через охорону власності [274], а козацьке звичаєве право було правом охорони природи, оскільки наявна була потреба в обороні території і своїх природних багатств, які використовувались зокрема для видобутку їжі – полювання, рибальства, рільництва тощо [275, с. 69–70]. Проте, як на нас, з огляду на вказані вище причини, у ті часи здійснювалась тільки охорона власності та організація і раціоналізація використання природних ресурсів, адже перед правовими нормами і посадовими особами органів управління тих часів не стояло ані завдання, ані мети охороняти навколишнє середовище. А оскільки йшлося про власність, то приписувати їм приховане начебто природоохоронне значення вважаємо зайвим [108].

Крім того, передумовами для розвитку нормативно-правового регулювання відносин користування природними ресурсами були не потреба у підтриманні й збереженні природи у її первозданному вигляді, не високі ідеали щодо поваги до «матінки-природи» і не необхідність підтримання природного середовища у стані, безпечному і здоровому для проживання у ньому людини, а інтерес в упорядкуванні цього використання, щоб ресурсів вистачало на тривалий час і на всіх людей, іншими словами, з метою задоволення споживацьких потреб, а також забезпечення обороноздатності [108]. На користь цього свідчать, зокрема, такі твердження авторів: «зі зростанням експлуатації природних ресурсів виникла необхідність у регламентації їх використання» [275, с. 71]; «питання лісокористування органічно впліталися в проблеми, пов'язані з боротьбою

козацтва за землі»; причинами охорони природних багатств були «різке збільшення кількості населення в степах», «розвиток промислового скотарства і землеробства, виробництво товарів на продаж», які «привели до інтенсивного використання природних ресурсів краю», «спорудження фортець, заснування поселень ... стихійні лиха, особливо пожежі ... провійськові дії, коли багато лісів вирубалися різними воюючими сторонами зі стратегічною метою»; тому «запорозькі козаки приділяли велику увагу охороні і раціональному використанню природних багатств на території Вольностей, шляхом встановлення чітких правил природокористування різного роду угіддями» [16; 20]. Тобто, як бачимо, правова охорона поширювалась на об'єкти природи та мала практичне призначення, яке було пов'язано із задоволенням потреб захисту, виживання, забезпечення ресурсами і споживання.

Зауважимо, що в цей період ще не йшлося про права людини у їх сучасному розумінні, а усі вольності і права, які надавались, стосувались питань устрою влади, військових чинів, податків, власності (зокрема на землю) тощо, тобто приземлених питань, що не стосувались особистості людини та її розвитку, самовдосконалення, гідних умов життя й добробуту. До того ж, все ще зберігалась залежність правових можливостей від становища, звання, чину тощо. Підтвердженням тому слугують положення зокрема таких пам'яток права, як Конституція Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. [36], Права, за якими судиться малоросійський народ від 1743 р. [117] та ін. Відповідно, жодних підстав для формування засад верховенства права, побудови концепції прав і свобод людини поза майновими та державно-владними питаннями, зокрема для визнання права на безпечне для життя і здоров'я довкілля і впровадження його правового захисту, не було [108].

З наступним етапом, що його виділяє Н. Л. Тішкова та який тривав з XVIII ст. до початку XX ст., продовжився розвиток природоресурсного законодавства та державного управління з цього питання. Характерні для цього періоду науково-технічна революція, бурхливий розвиток промисловості, підвищений рівень експлуатації природних ресурсів, зростаючі обсяги техногенного навантаження на навколишнє середовище [275, с. 72] не зумовили закріплення екологічних прав

людини. Натомість розширилось правове регулювання відносин природокористування та відносин власності, що підтверджується положеннями Зібрання Малоросійських прав від 1807 р. [270], у яких природні ресурси називались речами і майном (дикі звірі, птахи, риба, решта, яка на землі і у воді водиться § 110, гл. XVII. «Про вилов звірів», кн. III «Виписка з прав, в Малоросії використовуваних, вчинена за керівництвом на III-є відділення у речах або майні»), та Зводом законів Російської імперії від 1832 р. [264], який регламентував порядок виникнення і зміцнення прав на майно, включаючи ліси, земельні ділянки та ресурси, які видобуваються з-під землі [108; 264].

Водночас підкреслимо й позитивну тенденцію у розвитку нормативно-правового регулювання сфери використання природних ресурсів, а саме – у ст. ст. 712–713 кн. 5 Лісового уставу «Положення про збереження лісів» [265], який входив до Зводу законів Російської імперії від 1832 р., було закріплено норми, що вказували на зв'язок між довкіллям та інтересами і безпекою суспільства. А саме, було визначено категорії захисних лісів, збереження яких визнавалось необхідним для державної і суспільної користі. До них відносили ліси і чагарники: що стримували сипучі піски або перешкоджали їх поширенню; які захищали від піщаних заносів міста, поселення, залізні, шосейні і поштові дороги, землі, що підлягали обробці, та угіддя, винищення яких могло сприяти утворенню сипучих пісків; які охороняли береги суднохідних річок, каналів і водних джерел від обривів, розмивів та пошкодження льодоходом; які росли на горах, схилах та стримували обриви землі та скель, перешкоджали розмиву ґрунтів, утворенню сніжних обвалів та швидких потоків [265]. Як бачимо, суспільство у цей період почало визнавати реальний вплив об'єктів довкілля та їх стану на безпеку людей, їх життя, публічні інтереси. На нашу думку, саме у цьому слід вбачати одну із перших передумов виникнення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, адже задля формування права, у ньому має виникнути потреба, а окреслений зв'язок безпосереднім чином впливає на її формування. Але допоки такий вплив ще не пов'язувався із забрудненням навколишнього середовища, оскільки у ці часи воно ще не дійшло до рівня, який викликав би занепокоєння у людства [108].

Стосовно правової концепції прав людини, то у цей період це було ще не властиво для Російської імперії та України у її складі. Визнавались та охоронялись лише окремі цивільні права людини, які, як і раніше, стосувались власності, шлюбу тощо, але вони були закріплені розпорошено, тобто був відсутній єдиний перелік прав і свобод. На противагу вказаному, розвиток окремих європейських держав пішов в інший бік, де значно раніше було визнано, що людина має низку природних, невідчужуваних прав, які знаходяться за своїм значення і змістом, умовно кажучи, над зазначеними цивільними правами, рівнем вище від них, оскільки забезпечують безпосереднє природне існування людини як істотного члена суспільства та особистості [108].

У цьому ракурсі зауважимо, що дієвий поштовх у напрямі до утвердження верховенства права, проголошення людини і її безпеки високими цінностями, визнання людини носієм прав і свобод та впровадження їх регламентації здійснила французька буржуазна революція, результатом чого стало прийняття Декларації прав людини і громадянина у 1789 р. [25], якою було закріплено: метою кожного політичного об'єднання є збереження природних і невід'ємних прав людини, якими є свобода, власність, безпека і спротив пригнобленню (ст. 2); люди народжуються і залишаються вільними і рівними у правах (ст. 1) (що було не властиво для тогочасного українського суспільства; права людини і громадянина мають гарантуватися спільною силою: тому ця сила встановлюється в інтересах усіх, а не в інтересах тих, кому вона довірена (ст. 12) [25]; а також інші права, які були розміщені поряд у межах одного документа. Це створило передумови для досліджень прав людини і правових механізмів їх забезпечення у майбутньому, змінило орієнтацію наукових досліджень та нормативно-правових регулювань не лише у Франції, а й в інших країнах. На нашу думку, вказане являє собою другу важливу передумову появи права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [108].

Четвертий етап, який виділяє Н. Л. Тішкова, є радянський період (1917–1991 рр.) [275, с. 75]. У цей час розгортається активна законодавча робота, приймається велика кількість нормативних актів у сфері використання природних ресурсів, зокрема у цьому ракурсі можна назвати Земельний кодекс УСРР від 1922 р. [48],

Лісовий кодекс РСФСР від 1923 р. [91], Гірниче положення СРСР від 1927 р. [19] та ін. Однак жоден із них не закріплював ані право на безпечне довкілля, ані загальний обов'язок із охорони довкілля. Натомість закріплювались засади державного управління у сфері використання природних об'єктів, повноваження суб'єктів державного управління з приводу їх охорони, наприклад, охорони лісів від пожеж, самовільного вирубу та інших пошкоджень, пов'язаних із незаконним використанням (ст. ст. 67, 69 Лісового кодексу РСФСР), а також категорії захисних лісів (ст. 41 Лісового кодексу РСФСР), які підлягають збереженню та охороні [91; 108].

Тим не менш, Н. Л. Тішкова наголошує на тому, що на початку функціонування радянської влади вже відбулось нормативне закріплення обов'язку берегти та охороняти природні об'єкти на рівні Конституції від 1936 р. [275, с. 76] Проте це не так, адже, як показує аналіз Конституцій СРСР від 1936 р. [67] та УРСР від 1937 р. [116], такі норми в Основних законах цих років відсутні, а ст. 135, на яку посилається вчена, взагалі стосується виборчого процесу. Окрім екологічних обов'язків, не набули на той час нормативного закріплення і екологічні права, що підтверджується їх відсутністю у низці Конституцій, які приймалися упродовж першої половини ХХ ст., а саме: Конституції УНР від 1918 р. [72], Конституції УСРР від 1919 р. [73], Конституції СРСР від 1923 р. [100], Конституції УСРР від 1929 р. [70], Конституції УРСР від 1937 р. [108].

Проте у подальшому ситуація докорінно змінилась через війни, насамперед Другу світову війну, ядерну зброю, масові руйнування, посилення діяльності промислових підприємств, наукові відкриття у галузях науки і техніки тощо, які призвели до наслідків, що негативно вплинули на стан довкілля (забруднення водоймищ, земель, радіація, викиди в атмосферне повітря, виснаження природних ресурсів та ін.) та, вочевидь, життя і здоров'я людей. Це змусило людство замислитись над проблемами екології та необхідністю дбати про довкілля, що позначилось на активізації видання нормативних актів у сфері охорони довкілля, зокрема на рівні СРСР та окремих радянських республік. Наприклад, серед них можна назвати наступні: постанову Ради Міністрів СРСР «Про затвердження

положень про державну лісову охорону СРСР» від 22 березня 1950 р. № 1181 [98]; Інструкцію для органів Державної санітарної інспекції та Санітарно-протиепідемічної служби з контролю за проведенням заходів у галузі охорони атмосферного повітря населених пунктів від забруднення промисловими викидами і відходами, затверджену Всесоюзною державною санітарною інспекцією від 30 грудня 1950 р. [50]; постанови Ради Міністрів СРСР «Про державний контроль за охороною підземних вод» від 4 вересня 1959 р. № 1036 [92], «Про заходи упорядкування використання та посилення охорони водних ресурсів СРСР» від 22 квітня 1960 р. № 425 [94]; Закон «Про охорону природи у РСФСР» від 27 жовтня 1960 р. [95]; постанову Верховної Ради СРСР «Про заходи з подальшого покращення охорони природи та раціонального використання природних ресурсів» від 20 вересня 1972 р. № 3351-VIII [93]; постанову Центрального Комітету КПСС і Ради Міністрів СРСР «Про посилення охорони природи та покращення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1972 р. № 898 [96]; постанова Ради Міністрів РСФСР «Про посилення охорони природи та покращення використання природних ресурсів» від 31 травня 1973 р. № 296 [97] та ін. [108].

На відміну від попередніх етапів та періодів у нормативних актах, прийнятих у другій половині XX ст., було застосовано зовсім інший підхід до розуміння значення довкілля, його ролі та зв'язку з життєдіяльністю людини. Наприклад, у їх межах вже було закріплено:

1) щодо ролі природи та її стану у житті людини, про зв'язок між ними: природа та її ресурси становлять природну основу розвитку народного господарства, слугують джерелом безперервного зростання матеріальних і культурних цінностей, забезпечують найкращі умови праці і відпочинку народу [95] (преамбула Закону «Про охорону природи у РСФСР»); вирішення задачі з охорони природи та раціонального використання природних ресурсів нерозривно пов'язана із охороною здоров'я населення, забезпеченням людям необхідних умов для плідної праці та відпочинку [93] (постанова Верховної Ради СРСР «Про заходи з подальшого покращення охорони природи та раціонального використання природних ресурсів» від 20 вересня 1972 р. № 3351-VIII);



2) щодо функцій, завдань, обов'язків з охорони природи: охорона природи є найважливішим державним завданням і справою усього народу [95] (преамбула Закону «Про охорону природи у РСФСР»); охорона природи та раціональне використання природних ресурсів стають однією з найважливіших загальнодержавних задач [93] (постанова Верховної Ради СРСР «Про заходи з подальшого покращення охорони природи та раціонального використання природних ресурсів» від 20 вересня 1972 р. № 3351-VIII); одним із найважливіших державних завдань є невідпинне піклування про охорону природи і краще використання природних ресурсів, суворе дотримання законодавства про охорону землі та її надр, лісів і вод, тваринного та рослинного світу, атмосферного повітря; науково-технічний прогрес повинен поєднуватись із бережним ставленням до природи та її ресурсів, сприяти створенню найбільш сприятливих умов для життя і здоров'я, роботи і відпочинку [93] (постанова Верховної Ради СРСР «Про заходи з подальшого покращення охорони природи та раціонального використання природних ресурсів» від 20 вересня 1972 р. № 3351-VIII);

3) щодо об'єктів природного світу, які підлягають правовій охороні: охороні та регулюванню використання підлягають усі природні багатства: земля, надра, води, ліси та природня рослинність, зелені насадження у населених пунктах, типові ландшафти, природні пам'ятки, курортні місцевості, лісопаркові захисні пояси та приміські зелені зони, тваринний світ (корисна дика фауна), атмосферне повітря [95] (преамбула, ст. 1 Закону «Про охорону природи у РСФСР») [108].

З викладеного бачимо, що у другій половині ХХ ст. відбулось суттєве розширення об'єктів правової охорони в екологічній сфері, зміна мети впровадження нормативно-правового регулювання відносин, які виникають щодо природи та природних об'єктів, з'явилась пряма вказівка на зв'язок стану природи із життям і здоров'ям людини. Як наслідок, обов'язок з охорони природи та цілі його виконання було вперше закріплено на рівні Основного Закону, а саме – у Конституції УРСР від 1978 р. [69]: «в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь в Українській РСР здійснюються необхідні заходи для охорони і науково обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів,

рослинного і тваринного світу, для збереження в чистоті повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств і поліпшення середовища, яке оточує людину» (ст. 18); «громадяни Української РСР зобов'язані берегти природу, охороняти її багатства» (ст. 65) [69]. З цитованих положень Конституції бачимо, що на відміну від попередніх періодів, розглянутих вище, на рівні закону було закріплено пряму вказівку на те, що правова охорона спрямована саме на середовище, яке оточує людину (нагадаємо, що вчені приписували природоохоронний підтекст, якого не було, нормативним актам минулих історичних періодів, положення яких стосувались природних ресурсів, як власності), і більш того, було впроваджено поняття «оточуючого середовища», тобто «довкілля» [108].

Отже, у якості проміжного підсумку зазначимо таке. З підходом Н. Л. Тішкової щодо виділення четвертого етапу ми не можемо погодитись, оскільки в його межах, з огляду на розглянуті обставини та відмінності у підходах до охорони довкілля, доцільно виділити два окремі періоди: 1) перший, який тривав, умовно кажучи, першу половину ХХ ст., для якого характерним було: продовження традиції охорони природних об'єктів як майна та об'єкта права власності; відсутність усвідомлення потреб в охороні довкілля та його впливу на життя і здоров'я людини; відсутність нормативно-правових засад охорони природи; 2) другий, який тривав, умовно кажучи, другу половину ХХ ст. аж до проголошення Україною незалежності, для якого властиві прямо протилежні риси: усвідомлення значущості проблем екології, зв'язку стану природи із життям і здоров'ям людини, її життєдіяльністю та добробутом; розуміння необхідності в охороні природи, як оточуючого людину середовища; активізація нормотворчої роботи у напрямі нормативно-правового регулювання охорони природи. Разом із тим підкреслимо, що й у цей період у нормативних актах національного характеру не закріплено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Враховуючи це, вважаємо вдалим підхід М. М. Сливки до виділення третього та четвертого періодів розвитку екологічного законодавства, а саме: 1) 1917 р. – 1939 рр., 2) післявоєнний, який проіснував до здобуття Україною незалежності [108; 268, с. 31; 269].

Водночас маємо зазначити іншу позитивну тенденцію, яка мала місце у ХХ ст. – визнання та нормативна регламентація основоположних прав і свобод людини на міжнародному рівні. Так, у 1948 р. було прийнято Загальну декларацію прав людини [45], у 1950 р. – Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [65], у 1966 р. – Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [85]. За їх допомогою було здійснено офіційне визнання людини носієм низки основоположних прав і свобод, які не обмежуються сферами власності, шлюбу, державної служби чи виборчого права. Це створило, на нашу думку, сприятливі умови, підґрунтя для визнання у подальшому інших належних людині прав (які не увійшли до змісту названих міжнародних документів), включаючи право на безпечне для життя і здоров'я довкілля [108].

Свідченням цьому стало те, що вже у 1972 р. на міжнародному рівні була здійснена перша спроба сформулювати це право та віднести його до основних прав людини, закріпивши у Декларації Конференції ООН з проблем оточуючого людину середовища [24]. А саме, у принципі 1 розд. II названої Декларації закріплено, що «людина має основне право на свободу, рівність та сприятливі умови життя в оточуючому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та процвітаюче життя», а також встановлено, що «людина ... несе відповідальність за охорону та поліпшення оточуючого середовища на благо нинішнього та майбутнього поколінь». До того ж, цією Декларацією закріплено перелік природних об'єктів, що підлягають охороні, а також обґрунтовано важливість здійснення охорони навколишнього середовища, його зв'язок із людиною та її життєдіяльністю тощо. Зокрема, з цього приводу зазначено, що: людина є одночасно творінням і творцем свого оточуючого середовища, яке забезпечує її фізичне існування та надає їй можливості для інтелектуального, морального, соціального і духовного розвитку; обидва аспекти оточуючого середовища, як природного, так і створеного людиною, мають вирішальне значення для її добробуту і для здійснення основних прав людини, включаючи право на саме життя [24] (розд. I. Декларації) [108].

Тобто цим документом фактично було зроблено великий стрибок у розумінні сутності довкілля для людини, причин його охорони, впливу на життя, здоров'я і

загалом буття людини. І, найголовніше, у визначенні зв'язку між довкіллям та наявністю у людини з приводу нього обов'язків та прав. На нашу думку, цей документ здійснив вагомий вплив на розробку, прийняття та зміст природоохоронних актів у 70-х рр. ХХ ст. у СРСР [108].

Викладене дає змогу підсумувати, що наступними передумовами (попередні було нами сформульовано вище у підрозділі) виникнення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в українському праві стали: суттєве погіршення навколишнього середовища та ускладнення життя людини, внаслідок чого вона усвідомила безпосередній вплив оточуючого середовища на себе та її життєдіяльність і потребу у правовій охороні та бережному ставленні до природи; визнання людини носієм основоположних прав і свобод на міжнародному рівні; закріплення на нормативному рівні правових засад охорони природи, у тому числі обов'язків з її охорони, зв'язку між станом природи і людиною, обґрунтування необхідності її охорони та конкретних заходів, спрямованих на неї тощо; впровадження у правовий обіг поняття «оточуюче середовище» («навколишнє середовище»), або «довкілля», яке прийшло на зміну поняттю «природа» у значенні об'єкта правової охорони; закріплення на нормативному рівні вказівки на вплив оточуючого середовища (природи) на життя і здоров'я людини [108].

Наступний етап, який пропонує виділяти Н. Л. Тішкова – етап реформування (зокрема державного управління охороною навколишнього середовища), або сучасний етап, який триває понині [274; 275, с. 82]. Перед його настанням було прийнято важливий з точки зору концепції екологічних прав людини нормативний акт – Закон УРСР «Про охорону навколишнього природного середовища» [223]. Його значення, поміж іншим, вбачаємо у тому, що, по-перше, у ньому було застосовано поняття «навколишнє природне середовище», чим остаточно було підвищено сутність, значення і роль природи як об'єкта правової охорони в рамках природоохоронного права (тобто йдеться про щось значно більше, аніж об'єкти матеріального світу, які можна охарактеризувати як майно, про те, чим пронизане усе, що оточує людину, про середовище її існування, з яким вона вступає у контакт). І, по-друге, що, на наш погляд, найголовніше – ним вперше в Україні було

закріплено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (п. «а» ч. 1 ст. 9). Після такої тривалої історії становлення його закріплення було наче логічним результатом сукупності історичних обставин та тривалої роботи над нормативно-правовим регулюванням відносин з охорони природи [108].

Після набуття нашою державою незалежності було закріплено право на безпечне для життя і здоров'я довкілля на рівні Конституції, прийнято чимало нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля, проведено багато реформ, спрямованих на оптимізацію публічного управління у державі, у тому числі, у галузі охорони довкілля [108]. Сучасний етап розвитку названого права ми розглядатимемо упродовж усього дослідження, а тому зупинитись на ньому у даному підрозділі не будемо.

Натомість нагадаємо, що на початку підрозділу ми зазначили про три підходи до характеристики історичного аспекту становлення даного права. З першим ми ознайомились, а тому пропонуємо розглянути решту з метою комплексного вирішення завдання даного підрозділу. Так, В. В. Іванюшенко є представником другого підходу та наголошує на тому, що періодизація процесу становлення й розвитку інституту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні включає чотири етапи: 1) кінець 30-х рр. – до прийняття Конституції СРСР 1977 р. [68] (відповідно Конституції УРСР 1978 р.); 2) 1977 р. – друга половина 80-х рр.; 3) 1986 р. – до прийняття Конституції України 1996 р. [71]; 4) після прийняття Конституції України 1996 р. [51, с. 6].

З огляду на проведений нами аналіз історичних обставин розвитку правового регулювання охорони довкілля та закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля можемо погодитись з В. В. Іванюшенко з приводу можливості обмеження періодизації становлення даного права межами радянського та сучасного періодів. Але все ж, на наш думку, доцільніше вже тоді вести мову про другу половину ХХ ст., адже саме у цей період органи влади СРСР та УРСР почали приймати нормативно-правові акти, в яких природа вже розглядалась як об'єкт правової охорони та оточуюче людину середовище, а її сутність не обмежувалась значенням об'єктів власності та майна, як це мало місце до того.

Іншим представником цього підходу є В. В. Бондаренко, яка виділяє наступні етапи становлення і розвитку права на екологічно безпечне навколишнє середовище та його нормативного закріплення: 1) який характеризується дією законодавчих актів СРСР, що регламентували створення екологічно безпечного навколишнього середовища не як право окремого індивіда, а як всенародну справу і природну основу розвитку господарства; 2) який починається з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [26] та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [223]; 3) який починається разом із прийняттям Конституції України 1996 р. і характеризується визнанням державою права на екологічно безпечне навколишнє середовище в якості конституційної цінності; 4) який пов'язано із прийняттям нової редакції Стратегії національної безпеки України [236], що передбачає посилення державою юридичного впливу, що виражається, зокрема, у визнанні охоронних функцій держави пріоритетом державної політики [6, с. 71]. У даному разі авторка пов'язала виділення періодів розвитку вказаного права із прийняттям основних нормативних документів національного рівня. Але такий поділ має занадто умовний характер, на нашу думку, оскільки виокремлення кожного нового етапу із прийняттям окремого документа (або типу документів), у якому закріплювалось право (зокрема, етапу визнання права на рівні закону, етапу визнання права на рівні Конституції тощо), видається нам недоцільним, таким, що не враховує реальні особливості історичного процесу становлення права та його нормативно-правового забезпечення.

І насамкінець коротко зазначимо про існування третього підходу, за якого вчені пов'язують процес розвитку права на безпечне для життя і здоров'я довкілля із періодом, який розпочався після набуття Україною незалежності. Так, Л. Б. Васильчук підкреслює, що у рамках еволюції реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні можна виокремити наступні етапи: 1) етап становлення системи реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні 1991–1993 рр.; 2) етап ядерного роззброєння України – з 1994 р. – до 28 червня 1996 р.; 3) етап конституційного визнання та подальшого закріплення права

на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні – з 28 червня 1996 р. до 22 лютого 2014 р.; 4) новітній етап еволюції реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні, пов'язаний з процесом євроінтеграції України – розпочався з 22 лютого 2014 р. – триває до наших днів [12, с. 24-25].

Повністю з окресленим ми не можемо погодитись, оскільки, фактично, закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні не тривало понад 17 років. Тому видається дещо незрозумілою така точка зору авторки. Натомість для періоду від 1996 до 2014 рр. властиві розвиток та розгортання нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією даного права, прийняття численних нормативно-правових актів різної юридичної сили, якими регламентуються правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, повноваження на публічне адміністрування галузі охорони довкілля, його напрями та процедури, форми участі у цьому громадян тощо. Тобто фактично це етап розвитку нормативно-правової регламентації, або етап формування механізму реалізації і забезпечення, але аж ніяк не етап закріплення права. Також не можемо погодитись із тим, що вчена пов'язує новітній етап з процесом євроінтеграції, який начебто розпочався з 22 лютого 2014 р. Курс на євроінтеграцію та євроінтеграційна політика України сформувались значно раніше. Наприклад, ще у 1998 р. Указом Президента України затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу [196], а у 2004 р. було прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [143]. І у кожному з цих нормативних актів було закріплено у тому числі положення про співробітництво у галузі охорони довкілля (п. 9 Стратегії) та адаптацію законодавства України до європейських стандартів у цій сфері (розд. V Закону).

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що українське суспільство пройшло тривалий шлях до розуміння необхідності визнання права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та потреби в охороні довкілля. Спочатку природні ресурси розглядались тільки як майно та об'єкт права власності, згодом із збільшенням населення, потребами обороноздатності, необхідністю захищати

право власності на природні ресурси тощо на нормативному рівні було урегульовано правила їх використання, заборони у цій сфері тощо. Із розвитком виробництва, інфраструктури населених пунктів, науково-технічним прогресом виникла необхідність посилити механізм регулювання процесу використання природних ресурсів, було встановлено необхідність у захисті окремих ресурсів у зв'язку з можливим негативним впливом їх пошкодження на суспільство, майно та майнові інтереси, інші природні об'єкти. І лише після глобальних катастроф (а також інших подій), які мали місце у першій половині ХХ ст., сформувалась потреба в охороні довкілля та усвідомлення його значення для життя і здоров'я людини. Саме в цей період і починається процес становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, з першими нормами, які були спрямовані на охорону природи, як оточуючого середовища, а не як майна [108].

Якщо поділяти на періоди процес становлення цього права, то можна, на нашу думку, виділити період з другої половини ХХ ст. (або з кінця 40-х рр., коли було прийнято Загальну декларацію прав людини) до 1991 р. У його межах слід окремо говорити про розвиток природоохоронного законодавства та розвиток концепції прав людини, які були окремими (що паралельно розвивались) передумовами виникнення й нормативного закріплення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У цей період на міжнародному рівні відбувається перше закріплення цього права. І період з 1991 р., коли в Україні відбулось офіційне закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, по сьогоднішній день. Під час цього періоду відбувається становлення й розвиток українського природоохоронного законодавства та формування механізму реалізації і забезпечення даного права [108].

## **1.2. Поняття і зміст права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля**

У попередньому підрозділі ми з'ясували історичний аспект становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його нормативно-правової



регламентації, що спонукає нас перейти до вивчення сучасного етапу його розвитку. З цією метою пропонуємо у межах даного підрозділу розглянути особливості сучасного розуміння поняття і змісту даного права, що сприятиме комплексному пізнанню його сутності та значення, а також створить необхідний теоретичний базис для подальшого дослідження.

Пристаюючи до виконання поставленого завдання, насамперед пропонуємо встановити, чи визначено на нормативному рівні поняття і зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. В окреслених цілях зазначимо, що це право закріплене у низці нормативно-правових актів [112], проте його регламентація здебільшого має декларативний характер, подекуди є неоднозначною та неоднаковою у багатьох з них. Наприклад, у ст. 50 Конституції України встановлено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля [71]. При цьому в межах Основного Закону визначається лише належність даного права кожній людині та не розкривається його зміст, що характерно для конституційних законів, призначенням яких є утвердження правових засад, які набувають розвитку в інших, прийнятих на їх виконання, нормативно-правових актах.

Водночас звернімо увагу на спосіб, у який законодавець сформулював положення ст. 50 Конституції України: по-перше, за допомогою словосполучення «та на» дане право відмежоване від права на відшкодування завданої його порушенням шкоди; по-друге, завдяки розміщенню в межах окремих частин статті, кожна з яких розпочинається зі слів «кожен має право на», це право відокремлене від права вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту та права на поширення цієї інформації (оскільки воно розміщене поряд з попередньо названим правом та відокремлене від нього сполучником «а також»). Тим самим, на нашу думку, законодавець уточнив місце права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у системі основоположних прав людини і громадянина, як окремого конституційного права, відділивши від нього решту самостійних прав, які пов'язані з ним сферою реалізації (про що свідчить закріплення в межах однієї статті), але не є його складовими. Зазначене є важливим, оскільки, як ми зауважили вище, решта вітчизняних нормативно-правових актів,

які закріплюють назване право, повинні відповідати вказаній статті та розвивати її положення, у тому числі при розкритті змісту даного права [110].

Враховуючи це, вивчення положень наступного джерела – Цивільного кодексу (далі – ЦК) України [281], який містить ст. 293 під назвою «Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля», наводить нас на такі міркування. Зокрема, логічно припустити: якщо назва статті повністю збігається із назвою певного права, то вочевидь її структура має будуватись таким чином, щоб розкрити виключно це право, його зміст, порядок реалізації тощо. Відповідно, якщо далі у статті перераховуються певні правові можливості, то вони мають становити зміст цього права. Однак у ч. 1 ст. 293 закріплено, що: «фізична особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення». Тобто має місце ситуація, за якої, розкриваючи сутність права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, законодавець ще раз включив до нього у якості його складника право на безпечне для життя і здоров'я довкілля поряд із низкою інших прав, що Конституцією України визнані як самостійні та відокремлені від нього [110].

Такий крок видається незрозумілим, адже виникають одразу сумніви, чи йдеться у ч. 1 ст. 293 ЦК України про зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, як це впливає з її назви (що у такому разі суперечить положенням Конституції України), чи про права, якими наділена особа у сфері охорони довкілля? У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни і доповнення до ч. 1 ст. 293 ЦК України, щоб уточнити її зміст, зробити чітким та ясним, уникнути подвійного тлумачення, тобто привести у відповідність до вимог нормотворчої техніки. Їх можна здійснити, змінивши назву статті, наприклад, на «Права у сфері охорони довкілля». У такому разі, на нашу думку, зникне неточність, допущена при проектуванні зазначеної статті, яка збиває з пантелику [110].

У свою чергу, ч. 2 ст. 293 ЦК України, як на нас, пов'язана саме із правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на що вказує змістовне наповнення її положень, а саме: «діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до

нищення, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності. Діяльність фізичної та юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду». Логічно припустити, що у цитованому положенні закріплено одну із правомочностей, яка має входити до змісту досліджуваного права та яку можна сформулювати у такий спосіб: кожен має право вимагати припинення діяльності, яка призводить до нищення, псування, забруднення довкілля. Це наштовхує на думку про можливість закріплення двох окремих статей в межах ЦК України: ст. 293, що буде присвячена правам у сфері охорони довкілля та включатиме положення, які наразі закріплені у ч. 1 ст. 293, і ст. 293<sup>1</sup>, яка буде конкретизувати зміст виключно права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У такому разі, окрім положень чинної ч. 2 ст. 293 ЦК України, ст. 293<sup>1</sup> необхідно буде розширити за рахунок інших правомочностей, обумовлених названим правом [110].

Решта положень ст. 293 ЦК України закріплюють право на безпечні продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту) і право на належні, безпечні й здорові умови праці, проживання, навчання, але доцільність їх віднесення до складу права на безпечне для життя і здоров'я довкілля викликає у нас сумніви. Так, окреме закріплення у положеннях Конституції України знайшло тільки одне з них – право на належні, безпечні і здорові умови праці, яке передбачене у ст. 43 Конституції України поміж інших прав та свобод громадян у сфері охорони праці. Його окрема від ст. 50 регламентація може свідчити про самостійний характер та відокремленість від права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, тим більш, що право на належні, безпечні і здорові умови праці традиційно вивчається в межах трудового права та розглядається як одне із трудових прав громадян [35, с. 60, 73–74; 38, с. 24; 82, с. 22; 110; 276, с. 12, 45].

Але можна дійти і протилежного висновку, опираючись на ширше розуміння категорії довкілля, аніж його зведення до сутності навколишнього природного середовища. Для цього корисними стануть підходи, застосовані у міжнародно-правових документах, наприклад: у ст. 1 Модельного екологічного кодексу для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 16 листопада 2006 р. [88]

довкілля визначено як сукупність компонентів природного середовища, природних та природно-антропогенних об'єктів, а також антропогенних об'єктів, що створені людиною для забезпечення її соціальних потреб та не володіють властивостями природних об'єктів [88]; у п. 1 розд. 1 Декларації Конференції ООН з проблем оточуючого людину середовища [24] закріплено, що оточуюче людину середовище має два аспекти: природній та створений людиною, однак вони обидва мають значення для благополуччя людини і для здійснення її основних прав, включаючи право на життя [24; 110].

Інакше кажучи, на міжнародному рівні довкілля визначається у якості оточуючого людину середовища в цілому, включаючи і природне середовище, як його складову. Цей підхід підтримується й у вітчизняному законодавстві, що підтверджується ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [141], у якій уточнено, що навколишнє середовище може бути природним і штучно створеним (див. дефініцію терміна «середовище життєдіяльності людини») [110]. Попри це, подекуди можна зустріти наукові праці, у яких автори наголошують на тотожності понять «довкілля» і «навколишнє природне середовище» [54], посилаючись на ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою навколишнє природне середовище визначається як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси [223]. Але підкреслимо, цей закон закріплює дефініцію поняття «навколишнє природне середовище», а не навколишнє середовище загалом, і не містить жодних вказівок на його синонімічність із терміном «довкілля». Тому, на нашу думку, немає жодних підстав ототожнювати ці поняття, тим більше, що такий підхід суперечить нормам міжнародних та національних нормативно-правових актів, які були названі вище. Недоцільність ототожнення цих понять підтверджується також доробками інших вчених. Зокрема, Т. В. Грушкевич наголошує на тому, що вони не є ідентичними, оскільки природне середовище є

фактичною природою, якої у чистому вигляді вже практично не існує, понад 90 % екосистем у світі є штучними і під впливом науково-технічного прогресу утворилось нове антропогенно-природне середовище, яке отримало назву навколишнього середовища (довкілля). Довкілля, як зауважує вчений, не вичерпується елементами, що становлять навколишнє природне середовище, оскільки в багатьох випадках людину оточують й інші предмети, які не пов'язані з природою: предмети праці, навчання, побуту, харчові продукти тощо [21].

У такому разі доцільно зробити кілька проміжних висновків: по-перше, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля фактично означає право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне та створене людиною середовище (що важливо для повноцінного розуміння його сутності та меж); по-друге, право на безпечні умови праці може розглядатись у якості складової права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в тій частині, яка стосується безпечного оточуючого середовища на роботі. Те саме стосується і права на належні, безпечні і здорові умови проживання і навчання – якщо йдеться про безпеку і належний стан оточуючого середовища, що впливає на умови та якість проживання і навчання людини, – тоді це правова можливість, яка випливає з права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [110].

Дещо інша ситуація з правом на безпечні продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту), яке прямо не передбачене у Конституції України, але, на нашу думку, випливає з права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (що включає достатнє харчування, одяг, житло), закріпленого у ст. 48 Конституції України, суміжне з правом вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, закріпленим у ч. 2 ст. 50 Конституції України, а також кореспондує з обов'язком держави щодо здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, закріпленим у ч. 4 ст. 42 Конституції України. Його зв'язок із правом на безпечне оточуюче середовище вбачається нами дещо розпливчастим та умовним: від оточуючого середовища може залежати якість і безпечність продуктів харчування, а від продуктів побуту залежить те, як сформоване за їх допомогою безпосереднє

оточуюче середовище людини (наприклад, за місцем проживання). Однак, чи доцільно відносити право на безпечні продукти споживання до складу права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, або ж його краще відокремити від нього?! [110].

На користь останнього свідчить те, що зазначене право безсумнівно належить до числа прав споживачів, передбачених п. 2 і 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про захист прав споживачів» [199] (право на належну якість продукції та обслуговування та право на безпеку продукції). Водночас, згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» під безпекою продукції розуміється відсутність будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції. Звідси можемо припустити, що коли йдеться про безпеку продукції з точки зору можливого впливу та ймовірних наслідків її використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації для навколишнього природного середовища, то матиме місце питання безпеки довкілля, а отже, в цій частині право на безпечну продукцію становитиме одну із правомочностей права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [110].

Проте такий підхід ускладнює розуміння права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, оскільки одні й ті ж права доведеться оцінювати на предмет наявності взаємовпливу і взаємозв'язку із безпекою довкілля, перш ніж встановити, яким законодавством мають регулюватись відносини, до яких суб'єктів звертатись за захистом порушених прав, за допомогою яких процедур має забезпечуватись їх дотримання. Тому вбачаємо за доцільне винести право на безпечні продукти споживання за межі ст. 293 (а також за межі пропонованої ст. 293<sup>1</sup>) ЦК України. Що ж стосується розглянутого вище права на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання, то, на нашу думку, відповідне положення ч. 3 ст. 293 доцільно конкретизувати, додавши до нього ознаки, які б вказували на зв'язок між цим правом і правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, наприклад, у спосіб, описаний нами вище. Це можна зробити шляхом його заміни, наприклад, на «право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання»

(після чого його також доцільно додати до ст. 293<sup>1</sup>, якщо рухатись у запропонованому нами напрямі) [110].

Отже, з викладеного можемо побачити, що зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля наразі практично не розкритий в основних нормативно-правових актах, які його декларують. Решта нормативних актів, наприклад, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» і «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» гарантують лише право на сприятливе навколишнє природне середовище, яке, як ми підсумували вище, є складовою права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, однак і його зміст ними не визначено [110].

Не кращим чином визначають його і міжнародні правові акти, наприклад: принцип 1 розд. 2 Декларації Конференції ООН з проблем оточуючого людину середовища обмежується згадкою про те, що людина має основне право на сприятливі умови життя в оточуючому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне життя, однак при цьому не містить вказівок на те, у чому саме виявляється це право, чи як його можна реалізувати, чи на що воно поширюється; так само й у п. 1 розділу «Права й обов'язки» Європейської хартії з навколишнього середовища та охорони здоров'я [40] декларується лише належність кожній людині права на навколишнє середовище, яке у всіх відношеннях сприяє максимально досяжному рівню здоров'я і благополуччя [110].

Водночас останнє названим документом закріплено низку обов'язків держави та інших суб'єктів у сфері охорони довкілля, які можна розглядати як такі, яким кореспондують відповідні права громадян. Тоді з їх аналізу можна виділити певні правомочності, які ймовірно, на наш погляд, входять до змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, наприклад: 1) вимагати від інших осіб сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я та здоров'я інших людей (наприклад, шляхом спонукання до пасивної поведінки, яка може полягати у виконанні правил та умов співіснування людей з навколишнім середовищем, зокрема, як-то дотримання правил викидання сміття, поводження на природі, утримання від забруднення навколишнього середовища та ін., активної поведінки,

що полягає у цілеспрямованому вчиненні певних дій, застосуванні засобів, необхідних для збереження й захисту довкілля, попередження або припинення подій, які можуть зашкодити довкіллю тощо); 2) звертатись до суб'єктів публічної адміністрації з вимогами про здійснення контролю за діяльністю, публічне адміністрування якої знаходиться у їх юрисдикції та яка може зашкодити довкіллю, і про прийняття необхідних заходів для припинення або попередження правопорушень у цій сфері; 3) вимагати від інших осіб здійснювати діяльність, яка ними провадиться (наприклад, господарську), у такий спосіб, щоб було забезпечено захист населення від шкідливого впливу фізичного, хімічного, біологічного, мікробіологічного і соціального середовища, який вона може спричинити [110].

Сформульованими правомочностями, на нашу думку, не обмежується зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але вони можуть бути використані у якості зразка (а також слугувати базисом) для проєктування змін і доповнень до ЦК України (зокрема, при формулюванні запропонованої ст. 293<sup>1</sup>). До того ж, логічним виглядає припущення щодо доцільності внесення змін і до нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля, передусім до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якими останні буде розширено шляхом закріплення конкретного змісту кожного з екологічних прав, включаючи право на безпечне для життя і здоров'я довкілля [110].

Таким чином, у якості проміжного висновку маємо констатувати неналежний рівень нормативно-правової регламентації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, який полягає у прогалинах та суперечностях, допущених у нормативно-правових актах, включаючи відсутність формально визначеного змісту цього права, та неузгодженість нормативних положень ЦК України між собою і з положеннями Конституції України. Встановлені недоліки мають бути виправлені шляхом внесення запропонованих у даному підрозділі змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, зокрема ЦК України та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [110]. Окрім того, зауважимо, що поняття цього права також не визначене на нормативному рівні. Викладене свідчить про наявні на сьогоднішній день перепони у розумінні сутності вказаного права та, як



наслідок, у його реалізації (адже неможливо коректно та повноцінно користуватись правом, яке невідомо у чому полягає).

З огляду на це пропонуємо звернутись до наукових джерел, аби визначити поняття і зміст досліджуваного права. Так, на сторінках юридичної літератури можна зустріти наступні спроби визначити право на безпечне для життя і здоров'я довкілля:

– «міра юридично можливої поведінки, спрямованої на задоволення екологічних інтересів не всякої людини, а лише тієї, яка знаходиться в стійкому правовому зв'язку з конкретною державою» [271, с. 10] (С. В. Стороженко). Її автор уточнює, що «ця категорія застосовується при характеристиці даного права як суб'єктивного, при встановленні державою конкретних правових можливостей для громадян в реалізації їх інтересів щодо безпечного навколишнього природного середовища» [271, с. 10]. Проте, на нашу думку, така дефініція не може використовуватись при характеристиці цього права і тим більше – при визначенні конкретних правових можливостей, оскільки в її межах вони не розкриті, вона позбавлена будь-яких ознак, які характеризують та вирізняють назване право з-поміж інших. Більш того, ми не можемо погодитись із таким підходом, оскільки він суперечить чинній Конституції України: усі люди є рівними у правах (ст. 21); іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України (ч. 1 ст. 26); кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ч. 1 ст. 50);

– «закріплена в Конституції України і гарантована державою сукупність історично обумовлених ступенем розвитку суспільства можливостей кожного вільно користуватись безпечним довкіллям, стан якого відповідає встановленим нормативам його якості, з метою задоволення своїх життєво важливих потреб та інтересів» [51, с. 6; 52] (В. В. Іванюшенко);

– «можливість людини і громадянина користуватися сприятливим для проживання середовищем як природною сферою мешкання, придатною для життя; набувати і захищати його в порядку, межах, формах і способами, передбаченими

законодавством для задоволення своїх життєво важливих матеріальних і духовних інтересів» [53] (В. В. Іванюшенко);

– закріплена законодавством і забезпечувана державою можливість суб'єкта:

- 1) проживати в такому середовищі, яке не спричиняє шкоду здоров'ю; 2) користуватись для задоволення своїх життєво необхідних фізичних і духовних потреб безпечними природними благами; 3) вимагати від держави, від інших осіб виконання та дотримання вимог екологічної безпеки; 4) у випадку їх порушення – звертатись за захистом порушеного права до компетентних органів [57, с. 47; 75] (Ю. А. Краснова, Н. Р. Кобецька);

– «юридична можливість проживати в навколишньому природному середовищі, яке не заподіює шкоди її здоров'ю і життю, а у випадку порушення цього права – вимагати його захисту у встановленому законодавством порядку» [41, с. 78] (Г. В. Анісімова);

– інтегрована правова категорія, що синтезує в своїй основі ряд галузевих прав: на стабільну екологічну обстановку; на екологічне благополуччя; на якісне, сприятливе, здорове навколишнє природне середовище; на використання корисних властивостей природи для задоволення фізіологічних і духовних потреб, необхідних для життєвого забезпечення; на охорону життя і здоров'я від несприятливих природних умов і природно-антропогенних факторів [5, с. 35] (В. І. Андрейцев);

– «індивідуально визначене суб'єктивне благо, що виражається в гарантованій державою юридичній можливості конкретної особи реалізувати закріплені правовими нормами свободи та інтереси щодо існування в безпечному навколишньому середовищі, його належному використанні та забезпечення його захисту передбаченими законом способами та засобами» [14] (С. В. Веремієнко) та ін.

Ці дефініції допомагають продемонструвати поширений серед науковців підхід до визначення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом перерахування правових можливостей, які формують його зміст. При цьому у переважній більшості випадків погляди вчених збігаються з приводу того, які саме

правомочності називати, а наявні відмінності полягають у застосуванні різних способів їх викладу, а саме: по-перше, відрізняється кількість згаданих правомочностей, яка варіюється від однієї до п'яти і більше; по-друге, однакові за змістом положення сформульовані різним чином, наприклад, за допомогою синонімів, врахування ширшого або вужчого кола ознак, елементів тощо. На нашу думку, такі розбіжності є незначними та несуттєвими, оскільки в усіх дефініціях (окрім тих, які ми охарактеризували як помилкові через невідповідність Конституції України) попри їх наявність зберігається основна спільна ідея, яку, враховуючи розглянуте у підрозділі, ми пропонуємо сформулювати наступним чином: *право на безпечне для життя і здоров'я довкілля* – це належне кожній людині право на те, щоб оточуючі її у повсякденному житті об'єкти природного та штучного походження, у тому числі ті, з якими вона контактує, були безпечними для її життя і здоров'я.

На наш погляд, зазначеного достатньо для того, щоб коротко та чітко зрозуміти, на що спрямоване назване право, адже саме в цьому полягає призначення будь-якої дефініції – не перенавантажуючи читача великими обсягами інформації довести до нього головну думку та сформувати у нього уяву про відповідне поняття. Що стосується уточнюючих ознак, які розкривають сутність досліджуваного явища більш детально, то вони, вважаємо, мають наводитись окремо, щоб до них можна було звернутись за необхідності і тоді отримати докладну інформацію. Те саме стосується і змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, вивчення якого полягає у визначенні конкретних правових можливостей, які відкриваються особі з набуттям цього права. Їх дублювання у дефініції права є, на нашу думку, зайвим з наведених вище причин.

Отже, визначивши поняття права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, пропонуємо перейти до з'ясування його змісту, що доречно розпочати із ознайомлення з поглядами вчених, які висвітлюються з цього приводу у наукових працях. Зазвичай науковці опираються на традиційний для правової науки підхід, згідно з яким, нагадаємо, виділяються такі правомочності: 1) на власні позитивні дії, тобто можливість особи, наділеної правом, вчиняти юридично значимі дії,

обумовлені ним; 2) на чужі дії, тобто можливість особи, наділеної правом, вимагати від інших осіб виконання покладених на них обов'язків, обумовлених цим правом; 3) домагання, тобто можливість особи, наділеної правом, звертатись за захистом свого права до уповноважених на це законом суб'єктів; 4) на користування соціальними благами, тобто можливість особи, наділеної правом, вільно використовувати на власний розсуд наслідки, результати реалізованого права [267, с. 388–389]. Їх кількість вчені варіюють залежно від власних наукових переконань і уподобань, як і залишають за собою змогу виділяти в межах права на безпечне для життя та здоров'я довкілля лише окремі з названих правомочностей. Наприклад:

– В. В. Іванюшенко стверджує, що зміст даного права становлять конкретні юридичні можливості, які надаються та гарантуються суб'єкту, а саме: 1) можливість проживати у навколишньому середовищі, яке відповідає вимогам екологічної безпеки; 2) можливість звернутись за сприянням в реалізації цього права до органів державної влади і місцевого самоврядування, до установ, організацій незалежно від форм власності, до компетенції яких належить вирішення порушених у зверненнях питань; 3) можливість вимагати від інших осіб дотримання правил забезпечення безпечного довкілля; 4) можливість у будь-який час звернутися до суду або захистити своє право в інший спосіб, не забороненими законом засобами [51, с. 6; 52];

– Г. В. Анісімова перераховує наступні правомочності (називаючи їх ознаками цього права): 1) право проживання в сприятливому навколишньому природному середовищі, безпечному для здоров'я і життя людини; 2) право вимагати усунення різних перешкод при здійсненні цього права у встановленому законодавством порядку; 3) право на звертання у відповідні органи за захистом порушеного права з метою його поновлення (відновлення); 4) здійснення захисту порушеного права шляхом установлення державою певних правових гарантій [41, с. 78];

– С. В. Веремієнко розкриває зміст права на безпечне для життя і здоров'я через низку наступних правових можливостей: 1) право кожного на фізичне існування (проживання) в навколишньому природному середовищі, яке б

відповідало умовам безпеки для життя і здоров'я; 2) право на здійснення дій щодо забезпечення безпечності навколишнього природного середовища (право на покращення стану навколишнього природного середовища, вжиття дій щодо його відновлення); 3) право на цільове, економічно обґрунтоване та раціональне використання природних благ відповідно до вимог чинного законодавства; 4) право вимагати від зобов'язаних суб'єктів такої поведінки, яка б не порушувала прав правомочної особи; 5) право на достовірну, вчасну та доступну інформацію про стан довкілля, способи, засоби його використання та захисту тощо; 6) право на адміністративний та судовий захист порушеного права; 7) право на захист права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом звернення до недержавних (громадських), у тому числі міжнародних організацій [14].

Наведені погляди на розуміння змісту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля є класичними, і питання до них можуть виникнути лише стосовно доцільності виділення в його межах конкретних правомочностей (що ми прокоментуємо трохи пізніше). Але у юридичній літературі інколи зустрічаються й інші, відмінні від розглянутого підходи. Яскравим прикладом вказаного є спроба А. І. Черемної визначити зміст даного права за допомогою критеріїв, які свідчать про стан довкілля та його безпечність, а саме: 1) екологічний, що визначає чистоту довкілля, відсутність негативних антропогенних впливів, стан біологічного різноманіття; 2) економічний, що визначає ресурсомісткість довкілля та його невиснажливість; 3) естетичний, що визначає спроможність довкілля задовольняти естетичні потреби [283]. Тобто, як бачимо, авторка пише про критерії визначення змісту, що не властиво для традиційної характеристики змісту суб'єктивного права, але разом з тим вона частково перераховує й окремі правомочності суб'єкта права. У цій ситуації, на нашу думку, можна назвати такий підхід до визначення змісту досліджуваного права змішаним, оскільки, з одного боку, вчена схиляється на користь виділення певних правомочностей, однак, з другого, це відбувається завуальовано, не очевидно, із посиланням на інші методи й способи визначення змісту цього права.

Проте, на нашу думку, дослідниця недостатньо розвинула цю позицію, оскільки, по-перше, вона не називає правомочності, обумовлені рештою критеріїв, і, по-друге, вона не уточнює, яким чином за допомогою цих критеріїв визначається зміст права, як вони на нього впливають. Можемо припустити, що авторка має на увазі критерії, за якими правові можливості громадян можна класифікувати на певні категорії, тоді їх можна було б охарактеризувати, як: 1) екологічні: право на чистоту довкілля, право на відсутність негативних антропогенних впливів тощо [283] (цю групу правових можливостей можна залишити у редакції А. І. Черемної); 2) економічні: право на те, щоб природні ресурси використовувались раціонально, ефективно та за цільовим призначенням (схожу правомочність виділяє С. В. Веремієнко [14]); 3) естетичні: право на задовільний з точки зору естетичних потреб стан довкілля (напевно, це можуть бути можливості громадян вимагати, щоб гарні краєвиди не забудовували високими будівлями, або щоб замість скверів не встановлювали місця для паркування автомобілів, чи щоб біля зон відпочинку не звалювали сміття, або щоб не вирубали зелені насадження (які не загрожують безпеці громадян) тощо). Якщо наші міркування збіглися з поглядами А. І. Черемної, тоді з таким підходом у цілому можна було б погодитись. Однак він вимагає належного обґрунтування хоча б шляхом визначення зв'язку між виділеними критеріями і змістом права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, пояснення, яким чином вони його розкривають, виділення конкретних правомочностей, обумовлених кожним з критеріїв та ін. До тих пір вважаємо за доречне користуватись традиційним підходом до характеристики змісту суб'єктивного права, який виправдовує себе протягом тривалого часу.

Інший підхід, який вважаємо за доречне навести у контексті нашого дослідження, запропоновано В. Л. Бредіхіною, яка зазначає, що зміст суб'єктивного права на безпечне навколишнє природне середовище міститься у комплексі гарантованих державою юридичних можливостей конкретної особи реалізувати свої інтереси в безпечному навколишньому природному оточенні [10, с. 8]. В частині розкриття змісту через сукупність юридичних можливостей цей підхід збігається з класичним та не викликає заперечень, але ми не можемо

погодитись із подальшим визначенням сутності таких можливостей. Зокрема, варто звернути увагу, що вчена говорить про загальну можливість реалізації інтересів у безпечному довіллі, але ж таких інтересів існує безліч і пов'язані вони можуть бути абсолютно з будь-якою сферою життєдіяльності людини. Наприклад, це такими є майнові інтереси, у тому числі з приводу укладення договору, отримання плати за послуги, орендної плати, купівлі майна, немайнові інтереси щодо самозахисту, знайомства з іншою людиною, укладення з нею шлюбу, отримання натхнення та написання твору тощо. І всі ці інтереси вочевидь можуть бути реалізовані в умовах безпечного довілля, проте вони жодним чином не пов'язані з безпосередньою реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довілля. Іншими словами, запропонованому В. Л. Бредіхіною підходу не вистачає конкретики та уточнення взаємозв'язку між вказаними юридичними можливостями й інтересами та правом на безпечне для життя і здоров'я довілля.

У зв'язку з цим повернемося до розглянутих вище, так би мовити, класичних точок зору науковців щодо змісту права на безпечне для життя і здоров'я довілля. Для них поширеним є виділення правомочностей домагання, які стосуються звернення за захистом права у разі його порушення, невизнання або оспорювання. Але ці можливості фактично обумовлені іншими конституційними правами людини і громадянина, насамперед закріпленими ст. 55 Конституції України. Тому їх віднесення до змісту суб'єктивних прав особи вважаємо недоцільним: право на захист – це самостійне конституційне право особи, яке їй належить незалежно від того, яке саме право необхідно захистити та у який спосіб: судовий чи позасудовий, звертаючись до уповноважених законом суб'єктів чи шляхом самозахисту. Що ж стосується загалом можливості звернення особи, наділеної правом, до уповноважених законом суб'єктів, у тому числі з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів, з повідомленням про порушення чинного законодавства, з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян тощо, то вона зумовлена правом громадян на звернення, закріпленим у ст. 40 Конституції України, реалізація якого урегульована головним чином (але не виключно) Законом України

«Про звернення громадян» [200]. Тому і правомочності звернення до уповноважених законом суб'єктів загалом не слід виносити у складові змісту суб'єктивного права, оскільки право на звернення – це також самостійне конституційне право особи [113].

У свою чергу, виділення останньої правомочності («на користування соціальними благами» [267, с. 389]), на нашу думку, не завжди можливе і доцільне. Зокрема у випадках із правом власності та правом власності на результати інтелектуальної, творчої діяльності, передбачених ст. 41 Конституції України, наділення особи правом користування не викликає сумнівів, воно прямо впливає зі змісту й суті цих прав. Але, якщо йдеться про інші права, наприклад, про право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, то вже можуть з'явитись запитання: які соціальні блага виникають внаслідок реалізації цього права та чи залежить можливість користування цими благами саме від факту реалізації права? Наприклад, чи залежить можливість дихати (або не дихати) чистим, свіжим повітрям від того, що особа реалізує своє право, закріплене ст. 50 Конституції України? Чи виникає у особи право вільно поселитись і проживати біля паркової зони, а не біля сміттєспалювального заводу внаслідок того, що вона використовує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля? На нашу думку, відповідь в обох випадках буде негативною (ці можливості обумовлені фізіологією людини, свободою вільного пересування, свободою вибору тощо) [113].

С. В. Веремієнко згадує у цьому ракурсі про природні блага та право на їх цільове, економічно обґрунтоване й раціональне використання [14]. Проте для нас залишається незрозумілим, яким чином на фактичну можливість користуватись природними благами впливає право на безпечне для життя і здоров'я довкілля? Можна погодитись зі зв'язком цього права і правомірних очікувань їх користувачів з приводу безпечності природних благ або його зв'язком із вимогами щодо використання цих благ у такий спосіб, щоб забезпечувалась безпека для життя і здоров'я. Однак юридична можливість використання цих благ не перебуває у прямій залежності від наявності чи відсутності права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Іншими словами, на нашу думку, в особи не виникає право



користуватись природними благами внаслідок її наділення цим правом. Тут має місце інший причинно-наслідковий зв'язок, а саме – воно може виникнути в силу набуття права власності або права користування цими благами. Також слід звернути увагу на те, що можливість користуватись окремими природними благами, як-то можливість дихати повітрям, не можна покласти у залежність від наявності конституційних прав (створення такої залежності буде загрозою для життя людини, а отже, її порушуватиме її невід'ємне право на життя, закріплене ст. 27 Конституції України), оскільки вона забезпечується в силу фізіології людини. Інше питання – право на те, щоб повітря було чистим, не забруднювалось, тоді ця можливість прямо впливатиме з права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Проте це буде правом на безпечність природного блага, а не на його використання. Враховуючи це, наголосимо на тому, що четверту правомочність, залежно від аналізованого права, можна не виділяти.

Отже, можемо підсумувати, що зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на нашу думку, становлять дві групи правомочностей: на власні дії та на чужі дії [113]. Але їх конкретний зміст, ще раз підкреслимо, не визначений ані на нормативному, ані на науковому рівні. Тому пропонуємо на базі узагальнення розглянутих наукових підходів та за допомогою вивчення нормативно-правових актів з'ясувати коло правових можливостей, які відкриваються перед людиною у зв'язку із тим, що вона наділена цим правом.

*Правомочності на власні дії*, з огляду на їх загальновизнану у теорії права сутність [267, с. 388], розкриваються, на нашу думку, у можливостях особи активно вчиняти певні дії або утримуватись від їх вчинення з метою створення, збереження та/або підтримання умов оточуючого середовища на безпечному для життя і здоров'я рівні, його покращення та зміни з цією метою. Інакше кажучи, ці правомочності вочевидь мають стосуватись права особи самостійно визначати свою поведінку у ситуаціях, які стосуються безпечності довкілля. У такому разі можемо логічно припустити, що до цієї групи правомочностей можуть належати, наприклад, наступні можливості громадян: 1) вчиняти дії або утримуватись від них з метою охорони й захисту довкілля; 2) створювати та підтримувати умови

оточуючого людину середовища у стані, безпечному для життя і здоров'я; 3) вживати усіх необхідних заходів з метою попередження, перешкоджання, припинення у спосіб, не заборонений чинним законодавством, виникнення і розвитку умов, факторів навколишнього середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я та ін. [113].

У свою чергу *правомочності на чужі дії* стосуються можливостей громадян вимагати від інших осіб такої поведінки, щоб вона сприяла створенню, збереженню та/або підтриманню безпечного для життя і здоров'я рівня довкілля і не шкодила йому. Для їх визначення нагадаємо, що певні з правомочностей можна виділити шляхом визначення прав, які кореспондують обов'язкам держави та інших суб'єктів у сфері охорони довкілля. Так, аналіз Європейської хартії з навколишнього середовища та охорони здоров'я, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи» [128], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону атмосферного повітря» [221], «Про місцеві державні адміністрації» [209], «Про місцеве самоврядування в Україні» [208] та інших нормативних документів дає змогу виділити такі правові можливості громадян: 1) право вимагати від інших осіб сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я та здоров'я інших людей, наприклад, шляхом спонукання до пасивної поведінки, яка може полягати у дотриманні правил та умов співіснування людей з навколишнім середовищем, та активної поведінки, що полягає у цілеспрямованому вчиненні певних дій, застосуванні засобів, необхідних для збереження і захисту довкілля, попередження або припинення подій, які можуть зашкодити довкіллю тощо; 2) право вимагати від суб'єктів публічної адміністрації здійснення контролю за діяльністю, публічне адміністрування якої знаходиться у їх юрисдикції та яка може зашкодити довкіллю, і про прийняття необхідних заходів для припинення або попередження правопорушень у цій сфері; 3) право вимагати від інших осіб здійснювати діяльність, яка ними провадиться, у такий спосіб, щоб було забезпечено захист населення від шкідливого впливу фізичного, хімічного, біологічного, мікробіологічного і соціального середовища, який вона може

спричинити [113]; 4) право вимагати, щоб зберігання та видалення відходів здійснювалось у спеціально відведених для цього місцях та перешкоджати несанкціонованому розміщенню відходів; 5) право на безпечні для життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; 6) право на своєчасну ліквідацію наслідків екологічних аварій; 7) право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання; 8) право вимагати від підприємств, установ, організацій та громадян здійснення відповідних організаційних, господарських, технічних, технологічних, архітектурно-будівельних та інших заходів щодо попередження утворення та зниження шуму до рівнів, встановлених санітарними нормами, з метою відвернення і зменшення його шкідливого впливу на здоров'я населення; 9) право перешкоджати та вимагати недопущення та/або припинення упродовж доби перевищень рівнів шуму, встановлених санітарними нормами, в приміщеннях і на територіях об'єктів, які закріплені у ст. 24 «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», як захищені (жилі будинки і прибудинкові території, приміщення і території лікувальних, санаторно-курортних закладів, будинків-інтернатів, закладів освіти, культури, готелів і гуртожитків та ін.); 10) право вимагати від інших осіб у нічний час, із двадцять другої до восьмої години на захищених об'єктах утримуватись та/або припинити гучний спів і викрики, користування звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами побутового шуму, проведення салютів, феєрверків, використання піротехнічних засобів; 11) право вимагати утриматись та/або припинити проведення ремонтних робіт, що супроводжуються шумом, на захищених об'єктах у робочі дні з двадцять першої до восьмої години, а у святкові та неробочі дні – цілодобово; 12) право вимагати від підприємств, установ, організацій і громадян вжиття при здійсненні своєї діяльності усіх необхідних заходів щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря, фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, рекреаційних зонах, а також повітря у жилих та виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших закладах, інших місцях тривалого чи тимчасового перебування людей, у тому числі вимагати вжиття

заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів на атмосферне повітря тощо.

Таким чином, підсумовуючи викладене у підрозділі, наголосимо на тому, що сучасний стан нормативно-правової регламентації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля характеризується численними недоліками, головними з яких є відсутність чітко визначеного поняття і змісту цього права в основних нормативних документах, які регламентують його повністю (ЦК України) або частково (наприклад, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині регламентації права на безпечне навколишнє природне середовище), а також суперечність положень ЦК України між собою та положенням Конституції України. Це має бути виправлено шляхом внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства. Допоки ж з метою розуміння сутності названого права та конкретних правових можливостей, які формують його зміст, необхідно проводити аналіз, зіставлення та узагальнення правових норм, розміщених у межах низки нормативно-правових актів національного та міжнародного рівня, а також наукових підходів, висвітлених на сторінках юридичної літератури. Водночас, зважаючи на їх плюралізм та дискусійний характер окремих поглядів, повністю ситуацію, на нашу думку, зможе виправити лише нормативне закріплення поняття і змісту вказаного права.

### **1.3. Правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля**

У попередньому підрозділі ми визначилися з поняттям і змістом права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та ознайомились із окремими нормативно-правовими актами, які його закріплюють. Водночас зауважимо, що ними не обмежується регламентація цього права. Зокрема, правомочності, що охоплюються його змістом (вище було наведено невичерпний перелік нормативно-правових актів, якими закріплено складові змісту даного права), вимоги до діяльності громадян, підприємств, установ, організацій, пов'язаної з впливом на довкілля,

правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та вимоги до їх діяльності у сфері охорони довкілля, а також інші аспекти й умови реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я, закріплені низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили на міжнародному та національному рівнях, прийнятих у різних галузях публічного управління. Окрім них правові засади реалізації цього права формують також інші джерела права, серед яких насамперед варто згадати рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). З огляду на це, вважаємо за доцільне в межах підрозділу 1.3 ознайомитись з їх системою та особливостями, що створить базис для їх подальшого опрацювання і визначення сучасного стану адміністративно-правового забезпечення відносин реалізації названого права із формулюванням шляхів його удосконалення у другому розділі дисертації.

Пропонуємо розпочати розв'язання поставленого завдання з вивчення системи нормативно-правових актів, що, враховуючи їх чисельність та неоднакову роль у регламентації механізмів реалізації та забезпечення цього права, доречно здійснити за допомогою їх класифікації. Такий крок сприятиме послідовному й упорядкованому відображенню сукупності нормативно-правових актів у зазначеній сфері, з'ясуванню їх внеску у регулювання відносин з реалізації права на безпечне для життя й здоров'я довкілля та полегшить роботу з нормативним матеріалом [112].

З цією метою підкреслимо, що нормативно-правові акти можна класифікувати за різноманітними, відомими правовій науці, критеріями, відзначаючи при цьому їх значення та засадничі риси кожної з отриманих класифікаційних груп. Наприклад, залежно від:

1) *видавника* нормативні акти можемо поділити на такі, що: прийняті національними органами влади конкретних держав (України, які варто враховувати при дослідженні стану нормативно-правового регулювання у нашій державі; окремих європейських держав – при вивченні європейських стандартів та зразків регламентації певних відносин при визначенні напрямів та при формулюванні рекомендацій стосовно удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази;

інших країн – для вивчення їх практики урядування й нормативного регулювання, порівняння та вироблення висновків щодо можливості запозичення їх досвіду або недопущення їх помилок тощо); прийняті міжнародними організаціями (насамперед Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН), Радою Європи та ін.). Здійснений поділ нормативних актів на види можна деталізувати, визначаючи конкретні органи публічної влади або країни, які видали відповідні нормативні акти. Таке відмежування нормативних документів допомагає правильно організувати роботу з ними, зокрема: систематизувати матеріали для подальшого їх вивчення за окремими напрямками та з конкретною метою; відокремити документи за призначенням та роллю в конкретних наукових дослідженнях, у регламентації внутрішньодержавних відносин тощо. Іншими словами, воно покладає початок у роботі з вивчення нормативно-правових актів та їх положень. Разом із тим ця класифікація здійснена на високому рівні узагальнення, оскільки отримані класифікаційні групи позбавлені конкретики, тобто не відображають визначальних рис нормативно-правових актів у сфері реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, які б дали змогу відмежувати їх від решти нормативних документів, прийнятих з інших питань. Враховуючи це, пропонуємо перейти до класифікації вказаного кола нормативних актів за іншими критеріями;

2) *типу документа* нормативні документи можна поділити на закони, постанови, конвенції, хартії тощо. Але, на нашу думку, у цьому разі краще застосовувати критерій *юридичної сили*, який має значення при виборі правових норм чи нормативних актів, які підлягають застосуванню у випадках виникнення суперечностей між ними (ці правила викладено у листах Міністерства юстиції України щодо практики застосування норм права у випадку колізії від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 [286] та щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18 [285]). До того ж, на нашу думку, насамперед доречно відмежовувати за дією у просторі міжнародні акти та національні акти (загальнодержавні, регіональні тощо), які вже згодом доцільно поділяти за

юридичною силою на: Конституцію України, закони України, підзаконні нормативні акти (укази, постанови, накази та ін.);

3) *дати прийняття* можна здійснювати класифікацію різним чином, наприклад, виділяючи більш деталізовані (за конкретними датами, роками або навіть історичними епохами, як-то дореволюційні акти, радянські нормативні акти тощо) та менш деталізовані (наприклад, видані «пізніше» або «раніше») групи нормативних актів. Цей підхід має практичне значення при визначенні порядку застосування нормативних актів у випадку виникнення колізій (наприклад, як зазначає Міністерство юстиції України, у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності [285]);

4) *характеру* нормативні акти можна поділити на загальні та спеціальні. Ця класифікація має значення як при визначенні акта, якому надається перевага при виникненні колізій, так і при вирішенні, у яких актах закріплені засади регулювання правовідносин або ж тільки закріплено право людини й громадянина, а якими конкретизовано та розкрито положення загального акта. Тобто, розподіл нормативних документів за характером сприяє оперативному пошуку необхідних правових норм на практиці при вирішенні конкретних життєвих ситуацій. Його можна деталізувати шляхом проведення класифікації за критерієм *змісту*, поділяючи нормативні акти за певними питаннями, правовідносинами які регламентуються ними (як-то правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, адміністративні процедури забезпечення реалізації права людини тощо) [112] та ін.

Опираючись на викладене, вбачаємо за доцільне класифікувати нормативно-правові акти, якими регулюються відносини з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, за допомогою поєднання розглянутих критеріїв: за дією у просторі (для відмежування національних та міжнародних документів), характером (з можливістю їх подальшого розмежування за змістом, тобто тими сферами відносин, з метою регулювання яких вони мають застосовуватись), юридичною силою (з причин практичної користі такого підходу). Це допоможе

класифікувати назване коло нормативно-правових актів найбільш, як на нас, оптимальним чином для науково-теоретичних і практичних цілей [112].

Отже, за перерахованими критеріями ми можемо поділити нормативно-правові акти в окресленій сфері наступним чином:

1. *Міжнародні нормативні акти.* Характеризуючи дану групу нормативних документів, маємо зазначити одну особливість, яка, на наш погляд, вирізняє право на безпечне для життя і здоров'я довкілля від решти основних прав. А саме, на відміну від більшості конституційних прав громадян, дане право прямо не закріплене низкою основних міжнародно-правових документів загального характеру, до яких передусім належать Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Натомість, воно гарантоване спеціальними міжнародно-правовими актами, прийнятими (укладеними) у сфері екологічних правовідносин, а саме: Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуською конвенцією) [64] (у преамбулі й ст. 1); Декларацією Конференції ООН з проблем оточуючого людину середовища (у принципі 1); Ріо-де-Жанейрською декларацією щодо навколишнього середовища та розвитку [251] (у принципі 1); Європейською хартією з навколишнього середовища та охорони здоров'я (у п. 1 розд. «Права й обов'язки») [112].

Водночас маємо звернути увагу на те, що попри відсутність права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у переліку основоположних прав і свобод, закріплених Конвенцією, ЄСПЛ захищає на її підставі дане право. Окремі вчені пояснюють це розмитим і недостатньо регламентованим змістом основоположних прав, що дає змогу ЄСПЛ вільно тлумачити його та додавати до нього ті або інші правомочності. Наприклад, у зв'язку з тим, що поняття «приватного життя» не має однозначного визначення на рівні європейського законодавства, передусім рішень ЄСПЛ (які є його складовою, що зокрема закріплено у розд. II Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»), Т. І. Фулей наголошує на тому, що ЄСПЛ у своїй практиці



охоплює за його допомогою широкий спектр питань, включаючи право особи на безпечне довкілля [278, с. 150–151; 279, с. 83–84], тим самим поширюючи на нього дію ст. 8 Конвенції, якою закріплено право на повагу до приватного і сімейного життя.

Але ми не можемо погодитись із позицією Т. І. Фулей повною мірою, оскільки, як випливає з аналізу рішень ЄСПЛ, Суд не використовує широке тлумачення поняття «приватного життя» у якості приводу для включення права на безпечне довкілля до змісту права на повагу до приватного і сімейного життя. Більш того, він визнає і підкреслює те, що «ні стаття 8, ні будь-які інші положення Конвенції не гарантують права на охорону природного середовища», «спеціально не призначені для загальної охорони навколишнього природного середовища» і тому «з цією метою інші міжнародні інструменти і національне законодавство є більш доречними» (п. 52 рішення у справі «Кіртатос проти Греції» від 22 травня 2003 р. [306], п. 105 рішення у справі «Дубецька та інші проти України» від 10 лютого 2011 р. [255]).

Натомість Суд зауважує, що «може мати місце небезпідставна скарга за статтею 8 там, де екологічна небезпека досягає такого серйозного рівня, що призводить до суттєвого перешкоджання здатності заявника користуватися своїм житлом, мати приватне чи сімейне життя» (п. 105 рішення у справі «Дубецька та інші проти України» від 10 лютого 2011 р., п. 51 рішення у справі «Остра проти Іспанії» від 9 грудня 1994 р. [256], п. 60 рішення у справі «Гуерра та інші проти Італії» від 19 лютого 1998 р. [254], п. 52 рішення у справі «Кіртатос проти Греції» від 22 травня 2003 р.). Інакше кажучи, ЄСПЛ наголошує на зв'язку між названими вище правами, що може виражатись у шкідливому впливі стану навколишнього середовища на сферу приватного і сімейного життя (п. 52 рішення у справі «Кіртатос проти Греції» від 22 травня 2003 р.).

Наприклад, у рішенні у справі «Гримковська проти України» від 21 липня 2011 р. [253] Суд зазначив, «що відповідно до офіційного дослідження, проведеного 15 травня 2002 року, покриття дороги біля будинку заявниці було дуже пошкоджено і понад сто автомобілів проїхало повз нього протягом однієї

години. За таких обставин цілком можливо, що заявницю регулярно турбували, принаймні певною мірою, шум і вібрація. Крім того, було встановлено, що більша частина автотранспорту здійснювала шкідливі викиди у розмірах, що перевищували допустимі граничні норми. Рівень забруднення повітря та ґрунту, встановлений органами санітарно-епідеміологічної служби, свідчив про необхідність припинити використання дороги, щоб уникнути загрози шкідливого впливу на здоров'я місцевих мешканців. Викиди автомобілів містили мідь і свинець, надмірний вміст яких також було виявлено в ґрунті біля будинку заявниці. Беручи до уваги ці дані, Суд вважає, що є істотним той факт, що сину заявниці в 2002 році було поставлено діагноз: хронічне отруєння солями свинцю та міді» (п. 61). З огляду на це Суд встановив, «що сукупний вплив шуму, вібрації, забруднених повітря та ґрунту, спричинений магістральною дорогою М04, значною мірою не дав заявниці можливості користуватися правами, гарантованими статтею 8 Конвенції» [253] (п. 62).

Викладене дає змогу підсумувати, що право на безпечне для життя і здоров'я довкілля може захищатись на підставі ст. 8 Конвенції як побічний наслідок захисту права на приватне і сімейне життя, тобто одне право захищатиметься через інше. Однак важливо мати на увазі, що це можливо не в усіх випадках порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а лише в тих, коли буде мати місце шкідливий вплив на приватну і сімейну сферу людини (п. 52 рішення у справі «Кіртатос проти Греції» від 22 травня 2003 р.), тобто тільки за наявності окресленого вище зв'язку між названими правами. Отже, положення Конвенції можуть опосередковано являти собою правові засади реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у випадках, коли воно перетинається із правом на повагу до приватного та сімейного життя і порушення одного права призводить до порушення іншого. Поза цим зв'язком Конвенція не поширює свій вплив на досліджуване нами право.

Опираючись на вказане, ми не можемо погодитись також і з поглядами окремих суддів ЄСПЛ, які дотримуються позиції, аналогічної Т. І. Фулей. Наприклад, у справі «Геттон та інші проти Сполученого Королівства» [252; 305],

посилаючись на ті ж самі рішення, судді зазначили, що: «ст. 8 могла включати право на захист від сильного забруднення навколишнього середовища» (п. 96 основного рішення від 8 липня 2003 р. [305]); «Суд все частіше підтримує думку про те, що ст. 8 охоплює право на здорове довкілля і, відповідно, на захист від забруднення і шкідливого впливу, викликаного шкідливими хімічними речовинами, образливими запахами, агентів, що прискорюють респіраторні захворювання, шуму тощо» (п. 2 спільної окремої думки суддів Коста, Ресс, Тюрмен, Зупанчич та Штайнер [305]); «Суд надав чітке підтвердження того, що ст. 8 Конвенції гарантує право на здорове навколишнє середовище: в обох випадках він одноголосно визнав порушення ст. 8 у справах «Лопес Остра проти Іспанії» і «Гуерра та інші проти Італії»» [305] (п. 4 спільної окремої думки); «право на безпечне для життя і здоров'я довкілля є складовою права на повагу до приватного і сімейного життя» (в окремій думці судді Коста [252]).

Вважаємо, що у цьому випадку судді допустили підміну понять, помилково прийнявши описаний у рішеннях можливий вплив навколишнього середовища на приватне і сімейне життя (на підставі якого ми говоримо про можливий зв'язок між самостійними правами на безпечне довкілля і на повагу до приватного і сімейного життя, про випадки їх перетину) за аргумент на користь визнання одного права складовою іншого. У цьому ракурсі підкреслимо, що у рішеннях у цих справах, виходячи з дослівного вивчення їх тексту, немає жодного слова про те, що право на безпечне для життя і здоров'я довкілля нібито охоплюється ст. 8 Конвенції або що це право є складовою права на повагу до приватного і сімейного життя. Суд лише вказує на ситуації, за яких порушення вимог охорони навколишнього природного середовища може призводити у тому числі до порушення права на повагу до приватного і сімейного життя. Відповідно, твердження про те, що суд дійшов до думки, яку ми заперечуємо, або що суд надав підтвердження на її користь, є домислом згаданих суддів.

Причому такий домисел суперечить позиції Суду з приводу того, що, як він прямо вказує у своїх рішеннях, право на чисте і тихе довкілля відсутнє у Конвенції (п. 96 рішення по справі «Геттон та інші проти Сполученого Королівства» від 8

липня 2003 р., п. 91 рішення у справі «Толіч проти Хорватії» від 4 червня 2019 р. [288], п. 31 рішення у справі «Кожул та інші проти Боснії і Герцеговини» від 22 жовтня 2019 р. [301], п. 77 рішення у справі «Вецбаштіка та інші проти Латвії» від 19 листопада 2019 р. [289]); положення Конвенції не гарантують права на охорону природного екологічного середовища (п. 105 рішення у справі «Дубецька та інші проти України» від 10 лютого 2011 р.). Більш того, нагадаємо, що Суд у своїх рішеннях наголошує на тому, що ст. 8 поширює свій вплив не на будь-яке погіршення (забруднення) довкілля, а лише на те, яке: чинить шкідливий вплив на сферу приватного і сімейного життя (п. 52 рішення у справі «Кіртатос проти Греції» від 22 травня 2003 р.); чинить безпосередній і серйозний вплив на людину (п. 91 рішення у справі «Толіч проти Хорватії» від 4 червня 2019 р., п. 31 рішення у справі «Кожул та інші проти Боснії і Герцеговини» від 22 жовтня 2019 р., ст. 77 рішення у справі «Вецбаштіка та інші проти Латвії» від 19 листопада 2019 р.); безпосередньо впливає на житло, приватне або сімейне життя та має досягти певного мінімального рівня; достатньо негативно впливає на користування зручностями житла та якість приватного і родинного життя; супроводжується небезпечним впливом та достатньо пов'язане з приватним та сімейним життям (пп. 77, 81 рішення у справі «Дземюк проти України» від 4 вересня 2014 р. [260]). У такому разі логічно припустити, що решта випадків погіршення стану довкілля не розглядатиметься ЄСПЛ у контексті порушення ст. 8 Конвенції, але однозначно визначатиметься суддями національних судів порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля на підставі національного законодавства. Враховуючи це, вважаємо, що наведені вище позиції суддів у частині визнання одного права складовою іншого є безпідставними.

2. *Національні нормативно-правові акти*, які можна поділити на загальні та спеціальні. Основними нормативними актами загального характеру, які гарантують назване вище право та тим самим впроваджують обов'язковість його забезпечення з боку держави, є Конституція України (ст. 50) та Цивільний кодекс України (ст. 293). Визначальною рисою цієї категорії нормативно-правових актів є те, що їх дія поширюється на усі або переважну більшість відносин, що виникають у державі та

не обмежуються сферою охорони навколишнього природного середовища. Наприклад, Конституція України закріплює низку основоположних прав і свобод людини і громадянина, поміж яких і право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, засади організації влади у державі, повноваження окремих суб'єктів публічної влади тощо. У свою чергу, Цивільний кодекс України регулює майнові та особисті немайнові відносини, які виникають у різноманітних сферах життєдіяльності людини, і також закріплює права людини, певним чином розвиваючи положення Основного Закону [112].

У свою чергу, до категорії спеціальних, на нашу думку, доцільно відносити решту нормативних актів, які приймаються на виконання Конституції України з метою врегулювання відносин у конкретно визначених галузях публічного адміністрування, діяльності окремих суб'єктів загалом або за певними напрямками. Їх положення можуть повністю або частково, безпосередньо або опосередковано бути присвяченими екологічній складовій життєдіяльності суспільства й функціонування держави. Пропонуємо класифікувати їх за юридичною силою на:

1) закони України, які за змістом можна умовно поділити на кілька груп. По-перше, на закони, прийняті у сфері охорони довкілля, серед яких можна, у свою чергу, виділити: а) ті, якими гарантоване означене право та регулюються відносини, пов'язані з його реалізацією й дотриманням: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; б) ті, якими окремо не закріплене це право, але регулюються відносини, обумовлені необхідністю його дотримання й забезпечення, наприклад: Земельний кодекс України [47], Лісовий кодекс України [78], Водний кодекс України [15], Кодекс України про надра [61], закони «Про відходи» (прямо не закріплює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але п. «а» ч. 1 ст. 14 регламентує зумовлене ним право на безпечні для життя і здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами), «Про оцінку впливу на довкілля» [224], «Про стратегічну екологічну оцінку» [238], «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» [226], «Про охорону атмосферного

повітря», «Про природно-заповідний фонд України» [229], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [126], «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [136], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [131] та ін.

По-друге, на закони, прийняті поза сферою охорони навколишнього природного середовища і які не декларують право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але тим не менш поширюють свій вплив на відносини, що виникають з метою забезпечення його реалізації. Їх можна також поділити на кілька підвидів: а) ті, що встановлюють правовий статус і регламентують засади діяльності певних суб'єктів публічної адміністрації, наприклад: «Про Кабінет Міністрів України» [204], «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.; б) ті, що закріплюють правила діяльності і функціонування суб'єктів публічної адміністрації за окремими напрямками публічного адміністрування (або щодо реалізації їх окремих функцій). Наприклад, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [137], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [206], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [220] тощо;

2) підзаконні акти органів публічної влади України, які зазвичай розвивають положення законів України, зокрема названих вище, затверджують положення про суб'єктів публічної адміністрації (ними регламентується правовий статус цих суб'єктів), порядки та інструкції, якими вони керуються за окремими напрямками й галузями публічного адміністрування, вимоги до організації й провадження господарської діяльності, яка може справляти вплив на довкілля, засади й порядки участі громадян у публічному адмініструванні тощо. До них можна віднести, наприклад, наступні: постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» від 25 червня 2020 р. № 614 [30], «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275 [160], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122 [188], «Про затвердження Порядку проведення

громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 989 [189], «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 1026 [186], «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» від 13 березня 2002 р. № 301 [187], «Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів» від 13 червня 1995 р. № 420 [150], «Деякі питання державного регулювання діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання» від 16 листопада 2000 р. № 1718 [28], «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13 листопада 2013 р. № 824 [181], «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» від 13 липня 2016 р. № 446 [149], наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88 [152] та ін. [112].

Окремо від названих варто згадати низку документів, якими затверджено стратегії і концепції публічної екологічної політики, розвитку й реформування публічного адміністрування та нормативно-правового регулювання тощо, з'ясовано проблеми, властиві галузі охорони навколишнього природного середовища, та визначено шляхи їх вирішення, названо орієнтири, яким необхідно слідувати з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [218; 219]. До них належать насамперед закони України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [218], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до

2030 року» [219], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [241], «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» від 31 травня 2017 р. № 616-р [242], «Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»» від 7 листопада 2018 р. № 825-р [243] тощо.

Отже, у якості проміжного підсумку наголосимо на тому, що сучасну систему нормативно-правових актів у сфері реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля становить низка міжнародно-правових та національних нормативно-правових актів. З огляду на відмінності між ними у юридичній силі, типі, змістовному наповненні, характері, суб'єктах прийняття тощо їх можна класифікувати за різноманітними критеріями. Найбільш оптимальним вважаємо поєднання одразу декількох критеріїв, поділ на різновиди за якими залежить, зокрема, від обраного рівня узагальнення й конкретизації, а також аспектів реалізації та забезпечення досліджуваного права, взятих за основу [112]. Водночас, зауважимо, що попри велику кількість нормативно-правових актів, залишається чимало прогалин та інших недоліків, притаманних сучасному стану нормативно-правового регулювання відносин у галузі охорони довкілля, а також пов'язаних з цим проблем забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та дотримання вимог природоохоронного законодавства.

Зокрема, на підставі аналізу Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII (далі – Засади екологічної політики), та Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р (далі – Концепції реформування системи державного нагляду), можна виділити наступні проблеми, властиві окресленій сфері: неврахування наслідків для довкілля у нормативно-правових актах; неефективність публічного управління, що виражається, наприклад, у неузгодженості дій



центральных і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дублюванні наглядових функцій центральними органами виконавчої влади, відсутності єдиного підходу до їх виконання; незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, включаючи неефективність та застарілість системи моніторингу вод, яка не відповідає сучасним європейським стандартам; нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під поєзакисними лісовими смугами; незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян, у тому числі недотримання суб'єктами господарювання норм природоохоронного законодавства та низькі темпи впровадження новітніх технологій; недосконалість системи організації контролю (нагляду) за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення, відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства; відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень, епізодичність участі громадських інспекторів у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю) [219; 242] (абз. 3, 6, 8–9, 21, 33, 42 розд. I Зasad екологічної політики, абз. 2–3, 6, 11 розд. «Проблема, яка потребує розв'язання» Концепції реформування системи державного нагляду) та ін.

Зазначене підтверджує актуальність та необхідність дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та наукового обґрунтування шляхів його удосконалення. Крім того, названі проблеми формують певні орієнтири у подальшій діяльності з оптимізації нормативно-правової бази у галузі публічного адміністрування охорони довкілля. Окремі з таких орієнтирів названо у згаданих вище Засадах екологічної політики і Концепції реформування системи державного нагляду, а саме: реформування системи управління сферою природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю); ліквідацію дублювання функцій з нагляду (контролю) центральных органів виконавчої влади; запровадження прозорості

системи інформування про результати здійснення природоохоронного нагляду (контролю) – створення єдиного електронного реєстру актів, складених за результатами здійснення заходів з нагляду (контролю); координацію діяльності органів виконавчої влади, що виконують функції чи завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища, з метою ефективного проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища; внесення змін до законодавства в частині посилення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень і злочинів проти навколишнього природного середовища, а також під час використання природних ресурсів; передачі місцевим громадам окремих функцій з нагляду (контролю); організацію на нових засадах діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад; забезпечення здійснення громадського природоохоронного контролю; забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування; забезпечення дотримання екологічних прав та обов'язків громадян [219; 242] (розд. III Зasad екологічної політики, розд. «Шляхи і способи розв'язання проблеми» Концепції реформування системи державного нагляду) тощо.

Вони мають бути враховані при внесенні змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та прийнятті нових (наприклад, порядків контрольної наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації). Однак вказаним не вичерпуються усі проблеми, характерні для адміністративно-правового забезпечення реалізації досліджуваного права, що більш детально ми розглянемо у другому розділі нашої роботи.

Поза розглянутими нормативно-правовими актами на відносини з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та її забезпечення здійснюють правовий вплив також інші джерела права. Серед них передусім варто згадати рішення ЄСПЛ, обов'язковість застосування яких як джерел права закріплено у ст. ст. 17, 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [125]. Ми вже називали окремі з них у

контексті визначення Конвенції одним із нормативних документів, які поширюють свою дію на відносини, пов'язані з реалізацією означеного права. Внаслідок розглянутого ми можемо говорити про роль цих рішень у створенні правових засад реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яка виражається насамперед у тому, що завдяки ним створено прецедент захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля на підставі ст. 8 Конвенції через захист права на повагу до приватного і сімейного життя, окреслено випадки й умови допустимості застосування ст. 8 Конвенції і використання такого способу захисту прав, визначено зв'язок між правами на безпечне для життя і здоров'я довкілля та правом на повагу до приватного і сімейного життя.

Окрім вказаного, рішення ЄСПЛ важливі також і з тієї точки зору, що, по-перше, вони містять вказівки на те, яким чином має здійснюватись публічне адміністрування (наприклад, із дотриманням балансу інтересів приватних осіб і суспільства) і, по-друге, допомагають визначити проблеми, які наявні у вітчизняній практиці публічного адміністрування. Наприклад, аналізуючи наукові джерела, в яких міститься узагальнення практики ЄСПЛ, можна виокремити наступні з таких проблем: 1) недотримання балансу між інтересами громадян, суспільства, довкілля і держави при прийнятті рішень у справах, які зачіпають екологічні права громадян; 2) неспроможність забезпечити дотримання прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, шляхом контролю за рівнем забруднення навколишнього природного середовища або переселення громадян до більш безпечної місцевості; 3) неефективність заходів, спрямованих на усунення порушень екологічних прав громадян, безкарність порушників вимог природоохоронного законодавства; 4) невиконання рішень, прийнятих органами влади у сфері охорони довкілля, та відсутність контролю за цим; 5) неефективність та несвоєчасність діяльності публічної адміністрації при вирішенні справ про порушення вимог природоохоронного законодавства та відповідних прав громадян; 6) відсутність систематичного контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки тощо [284].

З викладеного можна побачити, що проблеми, на яких акцентується увага у практиці ЄСПЛ та названих вище Засадах екологічної політики і Концепції

реформування системи державного нагляду, певною мірою збігаються: в частині відсутності механізму притягнення до відповідальності порушників природоохоронного законодавства; щодо відсутності дієвого та ефективного контролю за дотриманням екологічних прав громадян та вимог природоохоронного законодавства; стосовно неефективності публічного адміністрування в галузі охорони довкілля. Це свідчить про те, що, з одного боку, рішення ЄСПЛ враховуються при визначенні стратегій та концепцій розвитку екологічної політики та публічного адміністрування у названій галузі і, з другого, що зазначені проблеми вже давно назріли й потребують свого вирішення шляхом докорінної зміни механізму публічного адміністрування галузі охорони довкілля на підставі належного наукового обґрунтування шляхів його удосконалення.

Поряд із рішеннями ЄСПЛ до складу європейського законодавства входять також інші джерела, важливі для реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме – рекомендації, директиви, резолюції та інші правові акти ЄС. Їх перелік закріплений, зокрема, у Додатку ХХХ до глави 6 [37] Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [277] (далі – Угода про асоціацію). Серед них можна назвати, наприклад, наступні: Директиву № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище [297]; Директиву № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище [290]; Директиву № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС [292]; Директиву № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив №№ 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС [291]; Директиву № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи [295]; Директиву № 2004/107/ЄС про миш'як, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі [293]; Директиву № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають

зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій [299]; Директиву № 2008/98/ЄС про відходи та скасування певних директив [296]; Директиву № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС [294] та ін. Наведений перелік не є вичерпним і у Додатку ХХХ до Угоди про асоціацію названо більшу кількість директив. Разом із тим зауважимо, що в його межах перераховано не усі правові акти ЄС, прийняті у сфері охорони довкілля, і до них можна віднести, наприклад, Директиву № 2008/1/ЄС про комплексне запобігання і контроль забруднень [33], Рекомендацію № 2001/331/ЄС «Що передбачає мінімальні критерії щодо екологічних інспекцій у державах-членах» [248] тощо.

Їх значення полягає, по-перше, у вимогах до публічного адміністрування галузі охорони довкілля, реалізації і забезпечення екологічних прав громадян тощо, яких доцільно дотримуватись у контексті співробітництва між Україною і ЄС та з метою наближення законодавства України до права й політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. ст. 360–363 Угоди про асоціацію); по-друге, у тому, що вони являють собою європейські стандарти, до яких Україна зобов'язана адаптувати своє законодавство відповідно до Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» і ст. 363 Угоди про асоціацію. Отже, у якості проміжного підсумку підкреслимо, що правові акти ЄС являють собою правові засади реалізації названого права, вплив і дотримання яких відбувається через впровадження закріплених у них вимог до практики публічного адміністрування та відображення їх у положеннях національних нормативно-правових актів з метою сприяння реалізації даного права та охорони навколишнього середовища.

Наступними з точки зору формування правових засад реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля пропонуємо розглянути такі джерела права, як норми моралі, традиції і звичаї. Вони відіграють меншу роль у регулюванні відносин, пов'язаних із реалізацією даного права, адже за необхідності його захисту громадяни обґрунтовуватимуть свою позицію на підставі чинних нормативно-правових актів та рішень ЄСПЛ, які на нормативному рівні визнані

загальнообов'язковими джерелами права. Так само суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані здійснювати свою діяльність на підставі, у спосіб та в межах, визначених нормативно-правовими актами, що прямо закріплено у ст. ст. 6, 19 Конституції України. Тому на перший погляд може здатись, ніби у сучасному прогресивному суспільстві немає місця традиціям, звичаям та нормам моралі як регуляторам суспільних відносин, особливо якщо вони виникають з приводу адміністративно-правового забезпечення реалізації прав та свобод громадян (засобами публічного адміністрування).

Однак з цього приводу нагадаємо, що згідно з позицією Конституційного Суду України (далі – КСУ), втіленою у рішенні від 2 листопада 2004 р. № 1-33/2004 [257], формами права, поряд із законодавством, є такі соціальні регулятори, як норми моралі, традиції, звичаї тощо. Тим самим, на нашу думку, було офіційно визнано, що вони не застаріли для використання з метою врегулювання суспільних відносин у державі і мають застосовуватись тоді, коли це необхідно. Водночас КСУ пов'язав застосовність цих джерел з виконанням (дотриманням) певних умов: ці джерела мають бути легітимовані суспільством (нагадаємо, що термін легітимація означає визнання, підтвердження правомірності, що підтверджується вивченням численних наукових доробків [58, с. 63; 74; 262]; у літературі ще пишуть про визнання законності [13, с. 609], але, на нашу думку, такий підхід є звуженим, адже обмежує джерела правового регулювання виключно законами та передбачає, що регулятори суспільних відносин повинні бути узгоджені виключно із ними, що є відображенням залишків впливу радянських поглядів на право) і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [257].

На нашу думку, їх слід розуміти наступним чином. Для того, щоб певні постулати, ідеї визнавались нормами моралі, традиціями та звичаями у значенні джерел права, вони повинні: 1) бути загальновизнаними, тобто визнаними великими соціальними групами, переважною більшістю суспільства, а не окремими громадянами чи невеликими колами людей; 2) бути застосованими протягом тривалого періоду часу; 3) мати позитивний ефект, тобто вони мають бути дієвими, ефективними та приводити до позитивних наслідків при

застосуванні, сприяючи розвитку суспільства та вирішуючи проблемні ситуації, які можуть у ньому виникнути. Цей перелік доцільно доповнити низкою передумов, які виділяються у юридичній літературі, а саме: 1) тривала та загальна практика застосування (про що ми зазначили вище – *прим. автора*); 2) загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним; 3) можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми [1, с. 68; 84, с. 104]. Припускаємо, що остання названа передумова означає, по-перше, фізичну можливість сформулювати відповідні традиції, звичаї чи норми моралі як правила та викласти їх письмово, щоб вони були не абстрактними, нічим не обумовленими реакціями на певні ситуації, а конкретними, зрозумілими мірлами поведінки, і, по-друге, ймовірно відповідність таких правил принципам права, узгодженість із законами тощо, що дозволяє за необхідності закріпити їх на нормативному рівні. В окремих працях автори пишуть про те, що звичаї мають санкціонуватись державою і лише після цього вони набувають правового характеру, стають джерелами права, отримують посилення на них у нормативно-правових актах та забезпечуються державним примусом [267, с. 211].

Проте ми не можемо повністю погодитись із такою позицією з кількох причин. По-перше, у випадку їх санкціонування державою шляхом нормативного закріплення вони перетворюються на норми законів та інших нормативно-правових актів, а отже, можемо погодитись із С. В. Серьогіним, що після такої трансформації вони не можуть тлумачитись як моральні або звичаєві норми [266, с. 58]. Іншими словами, буде відсутня потреба говорити про такі джерела права, як норми моралі, звичаї і традиції, оскільки вони усі матимуть статус нормативно-правових положень. По-друге, такий підхід є неактуальним, оскільки, на нашу думку, він є результатом застосування радянського підходу до права, за якого право ототожнювалось із законом, відповідно й джерела права повинні були підлягати формалізації та набувати статусу закону. Тому, на нашу думку, коли йдеться про легітимацію, вона не повинна зводитись до санкціонування державою шляхом закріплення у нормативно-правових актах, хоча ми не заперечуємо можливості й доцільності прийняття документів ненормативного характеру, у яких буде

занотовано традиції, звичаї, норми моралі для їх поширення і застосування за необхідності. Навіть більше, такий крок, на нашу думку, допоміг би вирішити дискусії з приводу можливості визнання традицій, звичаїв і норм моралі джерелами права, можливості застосування їх для регулювання суспільних відносин та для захисту прав і свобод у суді, адже замість абстрактної ідеї вони набудуть конкретного зовнішнього виразу. У цьому разі зауважимо, що окремі з них вже мають зовнішнє оформлення і використовуються на практиці, наприклад: Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 р. [60], Правила адвокатської етики, затверджені звітно-виборним з'їздом адвокатів України від 9 червня 2017 р. [118], Етичний кодекс лікаря, затверджений на Всеукраїнському з'їзді лікарських організацій і Х з'їзді Всеукраїнського лікарського об'єднання від 27 вересня 2009 р. [42] та ін.

Водночас нагадаємо, якщо громадяни можуть чинити усе, що не заборонено законом, то суб'єкти публічної влади повинні діяти виключно в межах, у спосіб та на підставах, визначених на нормативному рівні [258]. Тому, щоб уможливити вплив звичаїв, традицій та норм моралі на діяльність публічної адміністрації, необхідно здійснити кілька важливих кроків: по-перше, закріпити на нормативному рівні можливість (повноваження) застосування цих джерел права у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, умови й випадки, коли їх використання є доцільним та правомірним; по-друге, надати зовнішнього виразу традиціям, звичаям, нормам моралі, виклавши їх у документах ненормативного характеру, що сприятиме правомірності використання цих джерел, уніфікації правил та утвердженню однакової практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, попередить зловживання правом посилається на такі джерела права тощо. Окрім того, це дасть змогу відмежувати правові звичаї, традиції і норми моралі, які доречно використовувати у діяльності публічної адміністрації, від решти, які, наприклад, можуть мати суперечливий характер або є несуттєвими при вирішенні адміністративних справ тощо.



До вказаного додамо, що на сьогоднішній день звичаї, традиції і норми моралі можуть, на нашу думку, вживатись з метою регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, у випадках: 1) реалізації приватними особами правомочностей на власні дії. Наприклад, з метою охорони й захисту довкілля, підтримання його на безпечному для життя і здоров'я рівні, з метою припинення, попередження, перешкоджання виникненню і розвитку умов, факторів навколишнього середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я, приватна особа має право на власний розсуд обирати лінію своєї поведінки, вживати необхідні на її погляд заходи, діяти (або утримуватись від дій) у спосіб, не заборонений законом. При цьому, щоб не перейти межу між реалізацією власних правомочностей та порушенням чужих прав, свобод та інтересів, особа має керуватись певними правилами, мати орієнтири правомірності власної поведінки. На нашу думку, такими правилами, поза нормативно-правовими актами (якщо йдеться про будь-яку діяльність, не заборонену законом, але й не регламентовану ним), є норми моралі, традиції і звичаї, відповідно до яких особа розуміє різницю між добрими і поганими вчинками, відповідальність перед собою й іншими за свою поведінку, ставиться з повагою до оточуючого середовища та людей навколо неї тощо; 2) прийняття суб'єктами публічної адміністрації рішень з адміністративних справ з використанням дискреційних повноважень, адже у таких ситуаціях вони діють з певною свободою розсуду, обираючи з кількох юридично допустимих рішень те, яке вони вважають кращим за даних обставин [84, с. 278]. На нашу думку, у цих випадках, окрім нормативно-правових актів, посадові особи суб'єктів публічної адміністрації, які стикаються із проблемою прийняття рішень з використанням адміністративного розсуду, обов'язково керуються передусім нормами моралі, а також традиціями і звичаями, які й дозволяють прийняти найбільш оптимальне рішення з метою забезпечення принципів справедливості і верховенства права, зважаючи на індивідуальні особливості адміністративної справи, ймовірні наслідки прийнятого рішення для особи, яка звернулась за адміністративною послугою тощо.

Отже, з викладеного випливає, що правові засади реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля становлять нормативно-правові акти міжнародного і національного рівня, рішення ЄСПЛ, норми моралі, традиції та звичаї. Для комплексного дослідження поставленого у даному підрозділі питання пропонуємо розглянути також можливість віднесення судових рішень та правової доктрини до джерел регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією названого права.

У зв'язку з цим зауважимо, що обов'язковість врахування судових рішень в Україні прямо закріплена на рівні законів, наприклад: п. 5 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [59] серед засад адміністративного судочинства закріплено обов'язковість судового рішення; ч. 2 ст. 14 КАС України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [240] закріплює, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Однак, як випливає з гл. 9 розд. II та решти положень КАС України, загальнообов'язковість судових рішень обмежена, по-перше, суб'єктами: сторонами судового процесу і третіми особами (які заявляють або не заявляють самостійних вимог), та, по-друге, сферою дії – рішення приймаються з конкретних адміністративних справ, а отже, поширюються лише на індивідуальні випадки, аналогічно з адміністративними актами, які приймаються суб'єктами публічної адміністрації. Тому судові рішення, на нашу думку, можна розглядати як правові засади реалізації суб'єктивних прав окремих приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля (тобто для тих осіб, щодо яких приймається судове рішення, та суб'єктів публічної адміністрації, які зобов'язані забезпечити реалізацію їх прав у спосіб, визначений судовим рішенням), а також правові засади забезпечення реалізації цього права суб'єктами публічної адміністрації, дії, рішення або бездіяльність яких оскаржується у суді.

Ведучи мову про судові рішення як джерела правового регулювання, варто окремо згадати і про рішення вищих судових інституцій, таких як Верховний Суд (далі – ВС) та КСУ. Обов'язковість врахування рішень ВС також прямо зазначена

у законах, а саме: відповідно до ч. 5–6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках ВС, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, та враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права [240]; згідно з ч. 5 ст. 242 КАС України при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках ВС [59]. З викладеного випливає, що на відміну від судових рішень з певних справ, постанови ВС поширюють свій вплив на необмежене коло суб'єктів та можуть застосовуватись неодноразово, що дозволяє розглядати їх як повноцінні джерела права. Це зумовлено особливою роллю ВС, яка полягає у забезпеченні сталості та єдності судової практики (ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), забезпеченні однакового застосування норм права судами різних спеціалізацій (п. 6 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), а також, з огляду на ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», можемо припустити, що і в забезпеченні однакового застосування норм права суб'єктами владних повноважень, зокрема суб'єктами публічної адміністрації.

Разом із тим звернімо увагу на те, що вказане стосується лише постановок ВС, тоді як його позиція й висновки викладаються також в оглядах, узагальненнях судової практики, інформаційних листах тощо. Наприклад, в Огляді практики ВС у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав, від 2019 р. ВС акцентував увагу на таких висновках: Державна екологічна інспекція для винесення припису повинна належно документально підтвердити, що позивач у своїй діяльності здійснює викиди забруднюючих речовин; з огляду на різну мету та правову природу, договір щодо використання комунального майна не може підміняти спеціальний дозвіл на користування надрами; прісні підземні води – це природний ресурс із подвійним правовим режимом, а тому, використовуючи підземні води, слід керуватися і водним законодавством, і законодавством про надра; незазначення у постанові про накладення адміністративного стягнення дати

народження особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, за наявності всіх інших анкетних даних, не може бути підставою для скасування цієї постанови; охоронне зобов'язання не є регуляторним актом, оскільки не відповідає законодавчо визначеним критеріям такого акта; відсутність документації на підтвердження меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду унеможливує встановлення факту того, що обстеження відбулось саме на об'єкті природно-заповідного фонду; поняття «державна екологічна експертиза» та «експертиза проєктів будівництва» не є тотожними, а тому випадки обов'язкового проведення державної екологічної експертизи щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, поширюються і на об'єкти будівництва; проведенню екологічної експертизи передують заходи щодо врахування думки громадськості, забезпечення гласності та відкритості інформації про екологічні наслідки, які матиме провадження господарської діяльності, що передбачає поводження зі шкідливими речовинами; включення до змісту припису вимог, які не спрямовані на усунення конкретних виявлених порушень законодавства, а носять загальний характер, суперечить суті та меті припису як розпорядчого документа, що складається за результатами заходу державного нагляду; відсутність установленого чинним законодавством спеціального порядку видачі дозволів не надає права суб'єктам господарювання здійснювати діяльність, використовуючи диких тварин без відповідних дозволів, оскільки це заборонено законодавством, та ін. [23, с. 4–95; 99, с. 4–74].

Наведене підтверджує, що, з одного боку, огляди, узагальнення судової практики містять чимало висновків ВС, які є обов'язковими для врахування та корисними для утворення однакової практики застосування норм права. З другого боку, огляди, дайджести тощо є лише способом зовнішнього оформлення задля ознайомлення громадськості із позицією ВС, взятою з текстів його постанов, що підтверджується наведеними поряд із ними витягами із цих постанов та посиланнями на них. Відповідно, вони так само є обов'язковими для застосування на практиці, але в тих частинах, які дублюють постанови ВС. Фактично у таких випадках матиме місце врахування положень постанов, а не оглядів.

Стосовно рішень КСУ зазначимо, що їх обов'язковість так само визначена на нормативному рівні, а саме у ст. 2 і пп. «в» п. 4 ч. ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» [205]. Значення рішень КСУ, як джерел права, полягає насамперед в офіційному тлумаченні положень Конституції України (пп. «б» п. 4 ст. 89) та забезпеченні у такий спосіб однакової практики застосування норм права. Іншими словами, вони містять у собі правила тлумачення положень Конституції України, висновки з приводу того, які саме норми охоплюються положеннями Основного Закону, розкривають певною мірою їх зміст та особливості тощо. Водночас, зауважимо, що у рішеннях КСУ, прийнятих до 2017 р., можна віднайти і правила тлумачення положень інших нормативно-правових актів, що розширює їх застосовність та цінність. Наприклад, у рішенні від 6 жовтні 2009 р. № 24-рп/2009 КСУ [259] уточнює, що означає положення Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [228] про те, що «управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони ... здійснюється відповідними обласними радами», встановлюючи, що під ним розуміється здійснення визначених законами України власних повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких припинена, з урахуванням встановлених законодавством вимог щодо режиму використання, охорони території зони, умов проживання та роботи в ній населення [259] тощо.

У свою чергу, на відміну від судових рішень, обов'язковість врахування правової доктрини у правозастосовній практиці не закріплена у нормативно-правових актах. Однак у юридичній літературі висвітлюються випадки, за яких вона може застосовуватись, а саме: за наявності прогалин у праві; під час розроблення проєктів нормативних актів та їх прийняття; у процесі ухвалення рішень Конституційним Судом України; з метою обґрунтування судового та/або адміністративного рішення [1, с. 69; 56, с. 180; 84, с. 105]. Інакше кажучи, правова доктрина відіграє допоміжну і додаткову роль під час ухвалення відповідного рішення (як додаткова аргументація) та у нормопроектній роботі [249], з метою

коректного тлумачення і застосування правових норм. Особливістю цієї категорії джерел є те, що у нашій державі не є поширеним використання правової доктрини з метою обґрунтування власної позиції під час захисту своїх прав та інтересів у суді або в позасудовому порядку, як і під час прийняття рішень суб'єктами публічної адміністрації. Тим більш, що правова наука розвивається, і погляди на правові інститути, категорії, явища та їх розуміння постійно змінюються. Правова доктрина не має нормативного характеру, не містить у собі загальновизнаних правил поведінки, не є обов'язковою до врахування та не поширює свій вплив на суспільні відносини загалом або індивідуальні випадки. Проте її специфіка виражається в тому, що вона завжди застосовується при тлумаченні норм права, з метою повноцінного розуміння їх сутності, призначення, застосовності, при визначенні особливостей захисту прав та інтересів, заповненні прогалин права і закону тощо. Тобто так чи інакше правова доктрина чинить свій вплив на суспільство, на формування правової свідомості і поведінки громадян, на прийняття юридично важливих рішень тощо. Так само і з метою реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля правова доктрина впливатиме на визначення кола правомочностей, доступних особі, оскільки у нормативно-правових актах їх перелік не закріплений, на визначення міри і меж юридично допустимої поведінки тощо.

Отже, у якості проміжного підсумку зазначимо, що правова доктрина є джерелом права, призначення якого зводиться до формування засад розуміння й тлумачення правових норм, заповнення прогалин закону і права, конструювання юридично коректних правових норм під час розробки нормативно-правових актів, сфера, порядок і наслідки застосування якого відрізняються від решти джерел права (нормативно-правових актів, судових рішень тощо). Цей різновид джерел права не може використовуватись так само, як і нормативно-правові акти або рішення суду, але вони застосовуються під час їх прийняття, під час визначення своєї поведінки, у процесі прийняття рішень тощо, і це є їх характерною рисою та особливістю (на наш погляд, різні джерела права не обов'язково повинні бути

ідентичними за властивостями, сферою дії, призначенням тощо, вони можуть відрізнитись за юридичною природою, змістом, роллю та ін.).

Таким чином, підсумовуючи викладене у підрозділі, наголосимо на тому, що правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля формують нормативно-правові акти міжнародного та національного рівня (закони та підзаконні акти), рішення ЄСПЛ, правові акти ЄС (директиви, рекомендації та ін.), норми моралі, традиції, звичаї, судові рішення (національних судів з конкретних справ, висновки ВС, рішення КСУ) і правова доктрина. Кожен із названих різновидів джерел права відіграє самостійну і неповторну роль у правовому регулюванні суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією даного права та його забезпеченням з боку суб'єктів публічної адміністрації (а також судів), має свої специфіку і призначення, юридичну природу і силу, сферу впливу і умови застосування, чим відрізняються одне від одного. З метою удосконалення процесу використання окремих із них на нормативному рівні доцільно закріпити умови, порядок і випадки їх застосування, передусім це стосується норм моралі, традицій і звичаїв. Крім того, задля оптимізації процесу вивчення нормативно-правових актів та пошуку необхідних правових норм вважаємо за доцільне здійснення їх класифікації з використанням кількох критеріїв: дії у просторі, характеру і змісту, юридичної сили.

## **Висновки до розділу 1**

У розділі 1 здійснено теоретико-правовий аналіз права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля, за наслідком якого сформульовано низку висновків.

1. У період від перших племен до розпаду Київської Русі не було правового регулювання охорони довкілля, а у випадках встановлення правових норм стосовно природних ресурсів вони були спрямовані на охорону майна, а не природи. Це зумовлено тим, що у цей час не було передумов для охорони природи і для появи права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля (попередньо необхідно, щоб: людина визнавалась суспільством і державою як особа, чий життя, здоров'я, особистість мають важливе значення та становлять вищу цінність; щоб людина, як жива мисляча істота із почуттями, власними інтересами та потребами у розвитку й гідному житті, захищалась правом; щоб діяльність держави була спрямована на захист людини та реалізацію її інтересів; щоб людину було визнано носієм прав і свобод).

2. У період козацько-гетьманської доби не йшлося про права людини у їх сучасному розумінні, а усі вольності і права, які надавались, стосувались питань устрою влади, військових чинів, податків, власності (зокрема на землю) тощо, тобто приземлених питань, які не стосувались особистості людини та її розвитку, самовдосконалення, гідних умов життя й добробуту. Правова охорона, яка поширювалась на об'єкти природи, мала практичне призначення, що було пов'язано із задоволенням потреб захисту, виживання, забезпечення ресурсами і споживання. До того ж все ще зберігалась залежність правових можливостей людини від її становища, звання, чину тощо. Жодних підстав для формування засад верховенства права, побудови концепції прав і свобод людини поза майновими та державно-владними питаннями, зокрема для визнання права на безпечне для життя і здоров'я довкілля і впровадження його правового захисту, не було.

3. У період з XVIII ст. до початку XX ст. суспільство почало визнавати реальний вплив об'єктів довкілля та їх стану на безпеку людей, їх життя, публічні інтереси. Але такий вплив ще не пов'язувався із забрудненням навколишнього середовища, оскільки у ці часи воно ще не дійшло до рівня, який викликав би занепокоєння у людства. Стосовно правової концепції прав людини, то у цей період це було ще не властиво для Російської імперії та України у її складі. Визнавались та охоронялись лише окремі цивільні права людини, що, як і раніше, стосувались



власності, шлюбу тощо, але вони були закріплені розпорошено, тобто був відсутній єдиний перелік прав і свобод.

4. У радянський період ситуація докорінно змінилась через війни, насамперед Другу світову війну, ядерну зброю, масові руйнування, посилення діяльності промислових підприємств, наукові відкриття у галузях науки і техніки тощо, які призвели до наслідків, що негативно вплинули на стан довкілля (забруднення водоймищ, земель, радіація, викиди в атмосферне повітря, виснаження природних ресурсів та ін.) та, вочевидь, життя і здоров'я людей. Це змусило людство замислитись над проблемами екології та необхідністю дбати про довкілля, що позначилось на активізації видання нормативних актів у сфері охорони довкілля, зокрема, на рівні СРСР та окремих радянських республік. У другій половині ХХ ст. відбулось суттєве розширення об'єктів правової охорони в екологічній сфері, зміна мети впровадження нормативно-правового регулювання відносин, які виникають щодо природи та природних об'єктів, з'явилась пряма вказівка на зв'язок стану природи із життям і здоров'ям людини. Як наслідок, обов'язок з охорони природи та цілі його виконання було вперше закріплено в Основному Законі. На рівні закону було закріплено пряму вказівку на те, що правова охорона спрямована саме на середовище, яке оточує людину, і більш того, було впроваджено поняття «оточуючого середовища», тобто «довкілля».

5. Сучасний стан нормативно-правової регламентації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля знаходиться на неналежному рівні, який полягає у чисельних недоліках, головними з яких є відсутність чітко визначеного поняття і змісту цього права в основних нормативних документах, що регламентують його повністю (ЦК України) або частково (наприклад, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині регламентації права на безпечне навколишнє природне середовище), а також суперечність положень ЦК України між собою та положенням Конституції України. Це має бути виправлено шляхом внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства. Допоки з метою розуміння сутності названого права та конкретних правових можливостей, які формують його зміст, необхідно проводити аналіз, зіставлення та узагальнення

правових норм, розміщених у межах низки нормативно-правових актів національного та міжнародного рівня, а також наукових підходів, висвітлених на сторінках юридичної літератури. Водночас, зважаючи на їх плюралізм та дискусійний характер окремих поглядів, повністю ситуацію, на нашу думку, виправить лише нормативне закріплення поняття і змісту вказаного права.

6. Нормативно-правові акти, якими регулюються відносини з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, доцільно класифікувати шляхом поєднання низки критеріїв: за дією у просторі (для відмежування національних та міжнародних документів), характером (з можливістю їх подальшого розмежування за змістом, тобто тими сферами відносин, з метою регулювання яких вони мають застосовуватись), юридичною силою (з причин практичної користі такого підходу). За допомогою цієї класифікації систему зазначених нормативно-правових актів можна виразити наступним чином: 1) міжнародні нормативні акти; 2) національні нормативно-правові акти: а) загальні; б) спеціальні.

Спеціальні, у свою чергу, становлять: 1) закони України: 1.1) прийняті у сфері охорони довкілля: а) якими гарантоване означене право та регулюються відносини, пов'язані з його реалізацією й дотриманням; б) якими окремо не закріплене це право, але регулюються відносини, обумовлені необхідністю його дотримання й забезпечення; 1.2) прийняті поза сферою охорони навколишнього природного середовища і які не декларують право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але тим не менш поширюють свій вплив на відносини, що виникають з метою забезпечення його реалізації: а) які встановлюють правовий статус і регламентують засади певних суб'єктів публічної адміністрації; б) які закріплюють правила діяльності і функціонування суб'єктів публічної адміністрації за окремими напрямками публічного адміністрування (або щодо реалізації їх окремих функцій); 2) підзаконні акти органів публічної влади України.

## РОЗДІЛ 2

### МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

#### **2.1. Суб'єкти і об'єкт адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля**

Результати проведеного у першому розділі дослідження теоретико-правового аналізу права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля формують базис для подальшого глибшого вивчення механізму адміністративно-правового забезпечення його реалізації, яке допоможе надати конкретні пропозиції і рекомендації з приводу його удосконалення. В окреслених цілях насамперед нагадаємо, що у наукових джерелах можна зустріти різні дефініції механізму правового (у тому числі адміністративно-правового) забезпечення (або правового регулювання, яке, на нашу думку, є його синонімом з огляду на традиційний контекст застосування), наприклад: «узята у єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини» [4, с. 9]; «сукупність правових засобів, узята в єдності, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на конкретні суспільні відносини з метою їх упорядкування та розвитку» [272, с. 261]; «процес упорядкування суспільних відносин, що складаються в цій сфері суспільного життя, і являє собою систему певних правових засобів, за допомогою яких держава визначає поведінку суб'єктів цих відносин, тим самим виконуючи регулятивну та охоронну функції задля гарантування їхніх прав, свобод і законних інтересів» [34]; «спеціальний процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян ... який виконується шляхом застосування спеціальних заходів адміністративно-правового характеру» [105]; «структурно взаємопов'язана сукупність правових та

організаційних засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання правовідносин у сфері прав і свобод людини» [49].

Розбіжності у цих підходах, як можемо побачити, є несуттєвими, оскільки за кожного з них вчені визначають *механізм правового забезпечення*, як сукупність органічно поєднаних у систему елементів, призначених для упорядкування суспільних відносин. Їх конкретний перелік також розкривається у правовій літературі неоднаково, але за допомогою узагальнення існуючих з цього приводу точок зору можемо встановити, що до них переважно належать наступні: принципи права, норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права, акти реалізації прав і обов'язків, правовідносини, законність, правова свідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність, гарантії забезпечення прав і свобод, суб'єкти, що здійснюють правове регулювання або правову діяльність [4, с. 24–30; 105; 267, с. 263; 272, с. 262] тощо. Кожен із них відіграє власну вагому роль у процесі правового регулювання суспільних відносин. Проте, на нашу думку, окремі з них можна узагальнити та/або об'єднати (а від деяких відмовитись), щоб не відволікати увагу від визначення головних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

У зв'язку з цим наголосимо на тому, що основні з них можна сформулювати наступним чином: правові (або нормативно-правові) засади адміністративно-правового забезпечення (які включають норми права, нормативно-правові акти, певним чином акти тлумачення правових норм та ін.); суб'єкти адміністративно-правового забезпечення; інструменти адміністративно-правового забезпечення; об'єкт адміністративно-правового забезпечення. Правові засади ми розглянули в межах першого розділу роботи, тому у другому ми зосередимо увагу на решті елементів механізму і розпочнемо їх вивчення із суб'єктів та об'єкта адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яким буде присвячено підрозділ 2.1.

Приступаючи до розв'язання поставленого завдання, підкреслимо, що об'єктом адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля вочевидь є «реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля». Щоб з'ясувати її сутність, звернімось передусім до поняття «реалізації прав людини». У юридичній літературі вчені пропонують наступні підходи до його визначення: «полягає в активних діях людини» [90]; «це форма буття прав і свобод, що зводиться до переведення соціальних благ, які закріплені нормами права, в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх різноманітних потреб і інтересів» [63, с. 218]; «це практичне втілення в життя можливостей, установлених нормами права, фізичними особами, їхніми спільнотами особисто або через створені ними організації й іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів» [11]. Також можна зустріти окремі спроби визначити більш конкретне поняття «реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля». Наприклад, Л. Б. Васильчук тлумачить його як «практичне втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України, іноземними громадянами або підданими, особами без громадянства, особисто або через створені ними організації, та іншими уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля в Україні, а також задоволення їхніх потреб та інтересів у цій сфері» [12, с. 8, 21–22, 54–55, 199]. Іншими словами, реалізація прав людини розглядається вченими як використання на практиці правових можливостей, закріплених нормами права, самостійно або опосередковано через інших суб'єктів.

Разом з тим зауважимо, що коли йдеться про певне право, то реалізуються не будь-які можливості, закріплені у нормативно-правових актах, а лише ті, що пов'язані з цим правом, обумовлені ним і впливають з нього. Нагадаємо, що нерідко у нормативних актах у межах однієї статті закріплено низку самостійних прав, які можуть реалізуватись в одній галузі публічного адміністрування (як-то охорона довкілля), а тому важливо вміти відрізнити їх та ті можливості, які вони відкривають своїм носіям. Проте у наведених прикладах йдеться загалом про

можливості, регламентовані на нормативному рівні, та не береться до уваги зв'язок із правом, зокрема на безпечне для життя і здоров'я довкілля, який, на нашу думку, має вирішальне й принципове значення при з'ясуванні шляхів реалізації будь-якого (як і досліджуваного нами) права.

Також не зовсім погоджуємось із тим, коли науковці включають наявність нормативного закріплення таких можливостей як одну з обов'язкових умов реалізації права, адже, як ми зазначали у попередньому розділі роботи, громадяни при виборі своєї поведінки керуються принципом «дозволено усе, що не заборонено законом». Відповідно, у випадках, не регламентованих нормативно-правовими актами, їх відносини регулюються іншими джерелами права – нормами моралі, традиціями, звичаями тощо. Те саме стосується і визначення конкретних можливостей громадян, які прямо не закріплені законом, але обумовлені правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, наприклад, при визначенні меж допустимої поведінки, виборі заходів збереження і підтримання довкілля, перешкоджання забрудненню довкілля іншими особами тощо. Відтак, можемо стверджувати, що, реалізуючи гарантоване Конституцією України право, громадяни користуються тими можливостями, які закріплені у нормативно-правових актах і які встановлюються та/або узгоджуються із нормами моралі, традиціями, звичаями та іншими джерелами права. Тоді, на нашу думку, *поняття «реалізації прав людини»* доцільніше визначати як реалізацію (або використання) правових можливостей, доступних особі внаслідок того, що вона наділена певним правом [113], з дотриманням вимог нормативно-правових актів, норм моралі, традицій, звичаїв та інших джерел права. Викладене нашоюхує на дві основні думки: по-перше, поняття реалізації права тісно пов'язане зі змістом цього права, оскільки йдеться про правові можливості, які зумовлені конкретним правом, впливають з нього; по-друге, тоді конкретні способи реалізації залежатимуть від того, які правомочності використовуватиме носій права.

Водночас, як зазначають вчені, реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може здійснюватись самостійно та опосередковано шляхом вчинення активних і пасивних дій [11; 14]. З цього приводу нагадаємо, що зміст

названого права включає правомочності як на власні, так і на чужі дії. При характеристиці змісту ми зосередились більшою мірою на можливостях, які передбачають активну поведінку носіїв права шляхом вчинення дій та пасивну – шляхом утримання від їх вчинення. Але, окрім них, ми також називали окремі правомочності, які не містять у своїх формулюваннях натяку на дії (такі, як вимагати, створювати, підтримувати, вчиняти, утримуватись, вживати тощо) з боку носія права, наприклад: право на безпечні для життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; право на своєчасну ліквідацію наслідків екологічних аварій; право на безпечне оточуюче середовище на роботі, навчанні, у місці проживання. Тобто вони ніби передбачають реалізацію через діяльність інших осіб, які не виступають при цьому як носії права. До того ж, ми виділяли низку правових можливостей як таких, що кореспондують обов'язкам суб'єктів публічної адміністрації, на підставі аналізу останніх. З чого випливає, що реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля не завжди вимагає участі при цьому носіїв права, оскільки воно реалізується також шляхом виконання повноважень суб'єктів публічної адміністрації або через діяльність інших суб'єктів в силу нормативно-правових положень, якими закріплено це право або якими встановлено вимоги, обумовлені необхідністю його дотримання.

Зокрема, з метою охорони довкілля і забезпечення права громадян на його безпечний для життя і здоров'я рівень, на суб'єктів публічної адміністрації покладено у тому числі повноваження із забезпечення дотримання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, наприклад, шляхом контролю за дотриманням цих вимог як до початку (у випадку ліцензування та видачі дозволів, державної реєстрації) господарської діяльності, яка може вплинути на довкілля, так і під час її провадження (наприклад, екологічний аудит, нагляд і контроль). Здійснюючи їх, суб'єкти публічної адміністрації виконують, на нашу думку, кореспондуючий праву на безпечне для життя і здоров'я довкілля обов'язок його забезпечити, тим самим ніби випереджаючи появу вимоги щодо забезпечення безпеки довкілля з боку наділених цим правом осіб. Інакше кажучи, фактичне формулювання такої вимоги не

потрібне для того, щоб це право реалізовувалось в окреслений спосіб, воно реалізується опосередковано. Таким чином, на нашу думку, простежується механізм реалізації права шляхом активних дій або бездіяльності інших суб'єктів, які спрямовані на носія права та реалізацію його прав і свобод, навіть якщо він про це не знає. Отже, це право може реалізовуватись і без відома особи, яка ним наділена [113].

Такі висновки важливі також і з тієї точки зору, що: 1) реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може у такому разі розглядатись і як діяльність осіб, наділених цим правом, і як діяльність інших осіб, зокрема суб'єктів публічної адміністрації щодо них (таке відношення може бути прямим чи опосередкованим); 2) діяльність інших осіб із реалізації права може одночасно розглядатись як діяльність із забезпечення реалізації права, оскільки виконання кореспондуючих обов'язків безпосередньо спрямоване на те, щоб право було реалізоване, а отже, воно у цей спосіб забезпечує його реалізацію; 3) якщо реалізація права здійснюється у тому числі іншими особами (які не виступають у ролі носіїв права в цей момент), то забезпечення такої реалізації може полягати у заходах, спрямованих на забезпечення належної діяльності цих суб'єктів, наприклад, шляхом внутрішнього контролю суб'єктів публічної адміністрації [113].

Як наслідок можемо сформулювати загальне поняття *реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля* наступним чином: це процес використання приватними особами низки правомочностей, доступних їм внаслідок того, що вони наділені правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та виконання іншими особами, у тому числі суб'єктами публічної адміністрації покладених на них обов'язків, кореспондуючих цим правомочностям [113].

У свою чергу, під *реалізацією приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля* пропонуємо розуміти процес використання приватними особами низки правомочностей, доступних їм внаслідок того, що вони наділені правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля, включаючи наступні правові можливості: вчиняти дії, спрямовані на охорону й захист довкілля; створювати та



підтримувати умови навколишнього природного середовища у стані, безпечному для життя і здоров'я; попереджувати, перешкоджати, припиняти у правомірний спосіб виникнення і розвиток умов, факторів навколишнього природного середовища, які можуть призвести його до стану, небезпечного для життя і здоров'я; вимагати від інших осіб не порушувати їх право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; вимагати від інших осіб, у тому числі від органів публічної влади, в межах їх компетенції сприяти захисту довкілля в інтересах збереження власного здоров'я та здоров'я інших людей тощо [113].

З'ясувавши це, пропонуємо перейти до наступного питання, винесеного на розгляд у даному підрозділі, – суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме – їх поняття і системи. В окреслених цілях необхідно також визначити, що собою являє поняття «адміністративно-правове забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», що допоможе коректно вирішити поставлені завдання.

Передусім, рухаючись в обраному напрямі, зазначимо, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» прямо закріпив обов'язок із забезпечення реалізації екологічних прав громадян лише за двома суб'єктами: Верховної Радою Автономної Республіки Крим (п. «в» ч. 1 ст. 14) та місцевими радами (п. «а» ч. 1 ст. 15). Однак це не відповідає правовій дійсності, виходячи з наступного:

1) нормативно-правові акти, які визначають правовий статус та повноваження цих суб'єктів – закони України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [124] та «Про місцеве самоврядування в Україні», не закріплюють за ними таких повноважень. Проте маємо зазначити, що вони уповноважені загалом на забезпечення, сприяння реалізації та охорону прав громадян, що впливає з положень: ст. 1 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», відповідно до якої Верховна Рада Автономної Республіки Крим здійснює свої повноваження у тому числі з метою сприяння реалізації прав та інтересів населення автономії; п. 14 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про

Верховну Раду Автономної Республіки Крим», згідно з яким вона бере участь у забезпеченні прав та свобод громадян; ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою закріплено повноваження із забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [113];

2) аналіз ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає змогу зробити висновок, що забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів здійснюється зокрема шляхом державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Це свідчить про те, що державну реєстрацію загалом можна розглядати як спосіб забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. А отже, суб'єкти, уповноважені на державну реєстрацію, під час виконання цих повноважень виступають також суб'єктами забезпечення реалізації прав і свобод людини [113];

3) серед способів забезпечення екологічних прав громадян, закріплених ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», перераховано у тому числі: а) здійснення центральними органами виконавчої влади технічних та інших заходів для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище. Це вказує про невичерпність даного переліку і можливість віднесення до нього будь-яких заходів, спрямованих на запобігання шкідливому впливу на навколишнє природне середовище, наприклад, ліцензування та контроль за дотриманням ліцензійних умов, екологічний аудит, оцінку впливу на довкілля тощо; б) здійснення контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що підтверджує хід наших думок з приводу безпосереднього стосунку контролю, державної реєстрації, ліцензування тощо до способів забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [113];

4) згідно зі ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснення функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування,

програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності становлять собою управління охороною навколишнього природного середовища, яке здійснюється Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та іншими державними органами, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій. Звідси можемо підсумувати, що: по-перше, забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля здійснюється за допомогою реалізації функцій у сфері публічного управління (яке можна позначати за допомогою тотожного йому за змістом терміна «публічне адміністрування», який ми використовуватимемо надалі у роботі); по-друге, коло суб'єктів, які дійсно здійснюють забезпечення реалізації цього права значно ширше, аніж відповідно до ст. ст. 14–15 цього ж закону [113].

З огляду на це, можемо зробити такі проміжні висновки:

1) перелік способів забезпечення екологічних прав громадян, закріплений у ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», не може бути вичерпним, адже перелік функцій публічного адміністрування, здійсненням яких забезпечується реалізація екологічних прав громадян, значно ширший, що підтверджується подальшими статтями цього закону. Відповідно, ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» потребує змін або шляхом її розширення іншими способами забезпечення екологічних прав, або шляхом доповнення третьою частиною, у якій буде закріплено, що цей перелік не є вичерпним [113];

2) виділення повноважень рад та повноважень органів управління в окремі розділи, закріплюючи в них обох функції публічного адміністрування (як-то

контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища), є нелогічним. На нашу думку, доречніше об'єднати третій розділ із четвертим і перейменувати його на «Повноваження органів публічної влади у сфері охорони навколишнього природного середовища», що дасть змогу виправити властиві 3 і 4 розділам недоліки, які полягають, зокрема, у розпорошеності норм, якими закріплено повноваження у сфері публічного адміністрування, та невизначеності суб'єктного складу відносин із забезпечення реалізації екологічних прав громадян. Окрім того, в межах нового розділу необхідно також уточнити повноваження, якими наділені ці суб'єкти; закріпити за усіма повноважними на це суб'єктами обов'язок щодо забезпечення реалізації екологічних прав у межах їх компетенції; уточнити перелік покладених на них функцій у сфері публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища [113].

Виходячи з викладеного, підсумуємо, що забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може здійснюватись шляхом реалізації суб'єктами публічної адміністрації таких функцій у сфері публічного адміністрування, як функції контролю, ліцензування, державної реєстрації та ін. Діяльність публічної адміністрації із реалізації цих функцій загальновідомо регулюється нормами адміністративного права, а отже, її можна охарактеризувати як адміністративно-правову. Відповідно й забезпечення реалізації права через цю діяльність матиме характер адміністративно-правового. Враховуючи це, *адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля* можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічної адміністрації із публічного адміністрування сфери охорони навколишнього середовища, яка спрямована на забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля за допомогою контролю і нагляду за дотриманням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, ліцензування і видачі документів дозвільного характеру, державної реєстрації та реалізації інших функцій публічного адміністрування [113].

Поза цим зазначимо, що четвертий розділ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» іменується наразі «Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища». Це означає, що даний розділ повинен регламентувати повноваження тільки тих суб'єктів управління, які відносяться до «органів», тобто до юридичних осіб публічного права, організаційно-правовою формою яких є органи. На сьогоднішній день чинне законодавство передбачає тільки три різновиди «органів», наділених повноваженнями зі здійснення публічного управління, а саме – органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування (що підтверджується положеннями численних нормативно-правових актів, включаючи ст. ст. 170–172 ЦК України). Решта суб'єктів не є органами, а тому регулювання їх діяльності за допомогою цієї статті у чинній редакції неможливе.

Не зважаючи на це, названий розділ містить ст. 21, присвячену повноваженням громадських організацій, які згідно з ч. 1–3 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [130] є організаційно-правовою формою добровільних об'єднань фізичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Їм властиві такі риси: їх засновниками та членами можуть бути тільки фізичні особи; їх утворення здійснюється на установчих зборах засновників та оформлюється протоколом; їх назва не може містити найменування органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, складових найменувань цих органів (міністерство, агентство, служба, інспекція, комітет, адміністрація, прокуратура, суд); власна назва громадського об'єднання не може містити слова «державний», «комунальний» та похідні від них; їх символіка не може відтворювати державні символи України, інші офіційні символи чи знаки, які використовуються державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, державні та інші нагороди, печатки та інші відмітні знаки цих органів; вони можуть бути залученими органами публічної влади до

процесу формування і реалізації державної політики [130] (ч. 3 ст. 1, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ч. 5, ч. 6 ст. 10, пп. 1–2 ч. 2 ст. 18, ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Натомість для органів, як юридичних осіб публічного права, властиві протилежні ознаки: вони створюються розпорядчим актом органу публічної влади; створюються незалежно від волі приватних осіб; наділені публічно-владними повноваженнями; безпосередньо формують та реалізують публічну політику; діють з метою забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей; їх символіка відтворює державні символи України, інші офіційні символи чи знаки тощо (що впливає з аналізу наукових джерел [79; 87; 114] та нормативно-правових актів, зокрема абз. 3 ч. 2 ст. 81 ЦК України, законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади» [246] та ін.).

Крім того, навіть якщо припустити, що термін «орган» застосовано в межах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у широкому розумінні, за якого подекуди у міжнародних нормативних документах цим поняттям охоплюється більше коло суб'єктів (на зразок із категорією «публічна адміністрація»), то він все одно не включатиме до свого змісту громадські організації. Це підтверджується ч. 2 ст. 2 Орхуської конвенції, у якій закріплено, що «державний орган» означає: 1) урядовий орган на національному, регіональному та іншому рівні; 2) фізичні чи юридичні особи, які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності та послуги, що мають відношення до навколишнього середовища; 3) будь-які фізичні або юридичні особи, на які покладено виконання державних обов'язків чи функцій, або які надають населенню послуги, що мають відношення до навколишнього середовища, під наглядом органу або особи, зазначених вище; 4) заклади будь-якої регіональної організації економічної інтеграції [64]. Зазначена стаття обмежує склад поняття органів тими суб'єктами, на яких покладено публічні повноваження і функції в силу закону або шляхом делегування їм таких повноважень.

Викладене нашою думкою, що у цій статті йдеться саме про суб'єктів публічної адміністрації, система яких не обмежується органами влади. З цього приводу Р. С. Мельник зауважує, що «адміністративні органи» та «суб'єкти публічної адміністрації» є синонімами, які були запозичені до української правової теорії з німецької та англійської доктрини відповідно [83, с. 157–158] (те саме стосується і термінів «суб'єкт владних повноважень» та «суб'єкт публічного адміністрування» [83, с. 157], а також «суб'єкт публічного управління»). Концепція суб'єктів публічної адміністрації є більш розробленою та обґрунтованою у вітчизняній адміністративно-правовій теорії, тому, на нашу думку, доречніше використовувати саме цей термін для позначення окреслених суб'єктів. Тим більше, що він позбавлений недоліків терміна «адміністративний орган», який з огляду на його семантику, як і термін «орган управління», повинен мати звужену сферу застосування – по відношенню до юридичних осіб публічного права, які за організаційно-правовою формою є органами. Щодо системи цих суб'єктів, то її складають: Президент України, органи державної влади (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, органи, не віднесені до жодної з гілок влади, суб'єкти зі спеціальним статусом), органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права), суб'єкти делегованих повноважень (фізичні та юридичні особи приватного права) [46, с. 122–130; 83, с. 158–162; 84, с. 127–133].

Їх перелік не є вичерпним, однак їх слід відрізнити від решти учасників адміністративно-правових відносин, на яких не покладається реалізація публічно-владних повноважень (власних або делегованих) та які вступають у ці відносини з метою реалізації суб'єктивних прав, свобод та інтересів, маючи власну мету. До них зокрема належать громадські об'єднання [46, с. 130–131; 84, с. 133–134]. Наприклад, беручи участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, перевірок виконання

підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів, беручи участь у розробці проєктів нормативно-правових актів тощо, громадські організації реалізують право громадян на участь в управлінні державними справами, яке закріплене у ст. 38 Конституції України. Це підтверджується змістом ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в межах якої не закріплено жодного публічно-владного повноваження громадських організацій (самостійного чи делегованого) на здійснення публічного адміністрування галузі охорони довкілля власними вольовими діями, які мають самостійний правовий характер. Натомість ця стаття визначає правомочності, які прямо пов'язані з участю цих суб'єктів у публічному адмініструванні, здійснюваному суб'єктами публічної адміністрації, а також з правом на інформацію та на участь у референдумах (ст. ст.34, 38, 50 Конституції України). Таким чином, підсумуємо, що в окреслений спосіб, хоча й у сфері охорони довкілля, але громадські організації реалізують суб'єктивні права громадян на участь в управлінні державними справами, на участь у референдумах, на інформацію тощо, маючи на увазі, відповідно, не публічну мету, яка полягає у регулюванні суспільних відносин, а власну, пов'язану із задоволенням власних потреб щодо врахування їх інтересів при формуванні і реалізації публічної політики, щодо реалізації власних можливостей тощо. При цьому ми не применшуємо ролі громадських організацій, однак підкреслюємо, що їх правовий статус, коло повноважень, ступінь та наслідки участі у публічному адмініструванні, форми діяльності тощо відрізняються від суб'єктів публічної адміністрації.

Хоча маємо наголосити і на винятках, які допускаються вченими. Так, в окремих випадках науковці називають громадські об'єднання [1, с. 73], перераховуючи суб'єктів публічної адміністрації. Проте це не означає, що громадські об'єднання за будь-яких обставин є такими суб'єктами де-факто або що у науці наявний плюралізм суперечливих підходів. Навпаки, такі позиції авторів узгоджуються із концепцією публічної адміністрації (хоча, на нашу думку, доречно чіткіше формулювати свою думку та дописувати, за яких умов громадські об'єднання є такими суб'єктами) з огляду на наступну логіку. Будь-які суб'єкти



можуть відноситись до суб'єктів публічної адміністрації у тих випадках, коли вони самостійно виконують публічні функції та реалізують при цьому публічно-владні повноваження, іншими словами, коли вони здійснюють публічне адміністрування. Власними публічно-владними повноваженнями громадські об'єднання закон не наділяє. А отже, вони можуть бути суб'єктами публічної адміністрації у випадках, коли виконують делеговані їм публічно-владні повноваження.

Звідси випливає, що громадські організації поза вказаним аж ніяк не належать до «органів» управління, будь-яких інших «органів», а також до суб'єктів публічної адміністрації. На нашу думку, їх радше розглядати як самостійний різновид учасників адміністративно-правових відносин, які у нормативно-правових актах узагальнено називаються інститутами громадянського суспільства (до яких на нормативному рівні віднесено громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [192]) або громадськістю (яку у ч. 4 ст. 2 Орхуської конвенції, п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» і п. 1.2 Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 [173], визначено як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи). На нашу думку, ці поняття є тотожними, на що вказують перелік суб'єктів, з яких вони складаються, напрями їх діяльності тощо, а тому обрання будь-якого з термінів є коректним.

Отже, у якості проміжного підсумку наголосимо на тому, що управління (доречніше говорити публічне адміністрування, проте наразі йдеться про ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а тому поки що ми дотримуватимемось застосованої у ній термінології) у сфері охорони довкілля здійснюють суб'єкти публічного адміністрування. Громадські організації не належать до таких суб'єктів і безпосередньо не здійснюють управління, проте

вони беруть у ньому участь на підставі ст. 38 Конституції України. У зв'язку з цим виникає питання, що призвело до закріплення повноважень громадських організацій у розділі, присвяченому повноваженням на здійснення управління?

На нашу думку, це викликано суперечністю, що виникає внаслідок стику старих і нових поглядів на право і публічне управління. За радянських часів та у перші десятиліття незалежності України публічне (державне) управління розглядалось як виключна прерогатива органів державної (виконавчої) влади (за роки незалежності до них додалися органи місцевого самоврядування). Відповідно, коли у законі закріплюються повноваження на управління галуззю охорони довкілля, то традиційно йдеться про ці органи. Однак на сьогоднішній день розвиток публічно-управлінських відносин пішов значно далі: публічне управління перестало бути закритою для громадськості діяльністю; до неї почали залучати інших осіб, насамперед громадськість; було запроваджено принцип децентралізації влади, за якого органам місцевого самоврядування надають все ширше коло повноважень у сфері публічного управління тощо. Це не могло не позначитись і на підходах законодавця до визначення уповноважених на публічне управління галуззю охорони довкілля суб'єктів. Тим самим пояснюється, на нашу думку, закріплення у четвертому розділі статті, присвяченої участі громадськості у публічному управлінні. Проте спроба узгодити положення Закону із сучасними реаліями публічного управління реалізована у даному випадку невдало, оскільки допущено неточності, використано несумісні поняття, не взято до уваги відмінності між правовим статусом різних суб'єктів та їх причетність до публічного управління, проігноровано сутність та розбіжності у правовій природі публічного управління та участі у ньому тощо.

Тому, на нашу думку, до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», окрім названих вище, слід внести наступні зміни: 1) винести за межі розділу IV (або об'єднаного третього розділу згідно з нашими пропозиціями) повноваження громадських організацій; 2) додати до Закону окремий розділ, присвячений участі громадськості в управлінні державними справами у сфері охорони довкілля, у межах якого об'єднати положення,

присвячені повноваженням громадських організацій, з тими, що стосуються різних форм участі громадськості та їх компетенції у цій сфері, зокрема з приводу здійснення громадського контролю (ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Зазначені зміни є основними, які необхідно здійснити. Однак вважаємо за доцільне запропонувати й додаткові, які наблизять чинне законодавство до європейських стандартів, узгодять його із сучасними здобутками адміністративно-правової науки та реаліями публічного управління у державі. А саме, на нашу думку, доречно замінити у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» застарілу термінологію та замість термінів «органи управління», «державне управління», «управління» впровадити поняття «суб'єкти публічної адміністрації» та «публічне адміністрування». У такому разі третій розділ, за умови його об'єднання із четвертим, можна перейменувати на «Повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища», а ст. 16 – на «Публічне адміністрування в галузі охорони навколишнього природного середовища».

Отже, з'ясоване дає змогу підкреслити, що у сфері публічного адміністрування галузі охорони довкілля функціонують дві групи суб'єктів – суб'єкти публічної адміністрації, як виконавці публічного адміністрування, і громадськість, яка бере участь у публічному адмініструванні. У такому разі виникає питання, чи обидві групи є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля? Щоб відповісти на нього, нагадаємо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації названого права здійснюється шляхом публічного адміністрування сфери охорони навколишнього середовища. Тоді участь громадськості у публічному адмініструванні розглядатиметься як участь в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації цього права. У свою чергу, участь в адміністративно-правовому забезпеченні не може бути прирівняна до адміністративно-правового забезпечення, як і участь у публічному адмініструванні – до публічного адміністрування, на тих самих підставах. У зв'язку з цим вважаємо, що *суб'єктами*

*адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля* є виключно суб'єкти публічної адміністрації. Їх дефініцію можна розширити за рахунок поняття «адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», сформульованого нами вище.

Разом із тим участь громадськості відіграє сприяючу роль в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації цього права: вона націлена на врахування інтересів громадськості (переважно через формулювання пропозицій та зауважень) у діяльності публічної адміністрації, чим сприяє отриманню оптимального результату, прийняттю справедливого та ефективного рішення, дотриманню прав та свобод громадян. Крім того, у встановлених законом випадках залучення громадськості є обов'язковим, а їх участь виокремлюється у самостійну стадію адміністративних проваджень. Це дає змогу сформулювати наступну тезу: хоча громадськість не є суб'єктом адміністративно-правового забезпечення реалізації вказаного права, її участь у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля у встановлених законом випадках є невід'ємним (допоміжним) елементом і стадією у порядку адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля за певними напрямками. Тому питанню участі громадськості в адміністративно-правовому забезпеченні даного права ми приділимо увагу в межах самостійного підрозділу дисертації.

Повертаючись до питання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, зазначимо, що у наукових джерелах висувуються різні підходи до визначення і характеристики їх системи. Найбільш поширений серед них передбачає поділ названих суб'єктів на органи/інституції із загальною та із спеціальною компетенцією із виділенням додаткових груп суб'єктів або без такого, наприклад:

– В. В. Бондаренко поділяє їх на дві групи: 1) органи загальної компетенції, діяльність яких у сфері охорони навколишнього природного середовища не є основною: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки

та оборони України, обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, правоохоронні органи тощо; 2) органи спеціальної компетенції: Міністерство екології та природних ресурсів України (наразі – це Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – *прим. автора*), Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство України з управління зоною відчуження тощо [6, с. 144, 153]. З цим підходом ми не можемо погодитись у тій частині, де авторка відносить до суб'єктів адміністративно-правових відносин Верховну Раду України у випадках прийняття нею законів України [6, с. 146], під час чого цей орган реалізує законодавчу функцію, а не функцію публічного адміністрування. В іншому цей підхід вважаємо виправданим і можливим до застосування, оскільки він дає змогу логічним чином класифікувати суб'єктів адміністративно-правового забезпечення за спільними рисами і організувати їх вивчення з урахуванням особливостей кожної з груп. Водночас зазначимо, що за даного підходу авторка розглядає виключно органи публічної влади та не розкриває питання належності до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення решти суб'єктів публічної адміністрації;

– Л. Я. Лазор пропонує класифікувати їх на інституції загальнодержавної компетенції (або галузевого чи загального державного управління, до яких науковець відносить Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, а також Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і Раду національної безпеки й оборони України), спеціальної компетенції (або спеціального державного управління, до яких він відносить Міністерство екології та природних ресурсів України (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – *прим. автора*), його територіальні підрозділи, Державну

екологічну інспекцію), органи місцевого самоврядування, органи громадського управління (громадські організації, громадські інспектори тощо) [76, с. 5, 15–17]. Також вчений пропонує по відношенню до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування застосовувати поділ за критерієм адміністративно-територіального устрою на інституції державного, обласного, районного рівнів та рівнів окремих населених пунктів [76, с. 15]. Повною мірою погодитись із таким підходом ми не можемо, оскільки: по-перше, віднесення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і Ради національної безпеки й оборони України до суб'єктів загальнодержавного управління є необґрунтованим, адже вони є органами зі спеціальним статусом та здійснюють свою діяльність у конкретно визначених галузях публічного адміністрування (що прямо впливає із п. 1 Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18 [132], та ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [231]), що свідчить про доцільність їх віднесення до групи суб'єктів спеціального (галузевого) управління; по-друге, публічне управління представлене в Україні державним, республіканським та муніципальним управлінням. Діяльність же громадських організацій, громадських інспекторів тощо не належить до них, оскільки вона є виразом участі громадськості в управлінні державними справами; по-третє, відносячи Верховну Раду України до суб'єктів управління, автор розглядає її лише як законодавчий орган [76, с. 15];

– М. М. Сливка пропонує поділяти їх на: 1) органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, правоохоронні органи; 2) органи спеціальної компетенції: Міністерство екології та природних ресурсів України (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – *прим. автора*), Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, а також урядові

органи державного управління із спеціальними повноваженнями, серед яких зокрема Державна екологічна інспекція України, Державне агентство рибного господарства України та ін.; 3) громадські формування, які, за словами вченої, не належать ні до органів загальної компетенції, ні до органів спеціальної компетенції [268, с. 62–63]. Але такий підхід викликає у нас кілька зауважень: по-перше, авторка стверджує, що громадські формування не відносяться до органів управління (із загальною та спеціальною компетенцією), але тим не менш включає їх до системи органів управління [268, с. 63]. На нашу думку, вона тим самим сама собі суперечить; по-друге, вона відносить громадські формування до органів управління, однак, відповідно до проведеного нами аналізу, це не так: вони не є юридичними особами публічного права, які мають статус органу влади, та не здійснюють публічне адміністрування;

– І. Д. Казанчук зауважує на можливості виділення: 1) органів загальної компетенції та їх спеціалізованих структур; 2) органів спеціальної компетенції; 3) органів єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації [55]. З цим підходом ми також не можемо погодитись із декількох причин: по-перше, І. Д. Казанчук веде мову тільки про органи, а помилковість такого підходу ми довели вище; по-друге, вчена посилається у своїй статті від 2016 р. [55] на неактуальну інформацію та називає неіснуючу групу суб'єктів, адже ще у 2014 р. постанова Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 3 серпня 1998 р. № 1198 [140] втратила чинність із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 9 січня 2014 р. № 11 [169], якою єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру було замінено на єдину державну систему цивільного захисту; по-третє, вона виокремлює органи єдиної державної системи цивільного захисту від другої групи суб'єктів – органів спеціальної компетенції, що є необґрунтованим та зайвим, оскільки вони призначені для забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, безпосереднього керівництва

діяльністю у сфері цивільного захисту, координації діяльності, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації (п. 2 Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11), що вказує на їх належність до органів спеціальної компетенції.

Окрім того, І. Д. Казанчук відносить до адміністративно-правової системи суб'єктів природоохорони та забезпечення екологічної безпеки в Україні: Верховну Раду України, державні органи і їх посадових осіб (Президента України, Кабінет Міністрів України, суди, прокуратуру України, Національну поліцію, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), український народ (окремих громадян, громадські організації), що об'єднані цілями й зобов'язаннями щодо охорони природи і які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України [55]. Але, з огляду на те, що йдеться про адміністративно-правову систему, яка вочевидь передбачає систему суб'єктів, діяльність яких у визначеній сфері пов'язана з публічним адмініструванням і регулюється нормами адміністративного права, такий підхід також можна охарактеризувати як помилковий. Це зумовлено врахуванням у зазначеній системі тих суб'єктів, які не уповноважені на здійснення публічного адміністрування та/або діяльність яких в окресленій сфері регулюється нормами інших галузей права (це стосується Верховної Ради України у випадках реалізації законодавчої функції, судів з приводу відправлення правосуддя, українського народу). Крім того, український народ та окремі громадяни, громадські організації є категоріями різного порядку, які не є тотожними, а тому нелогічно вести мову про український народ, маючи на увазі окремих громадян чи громадські організації. Свідченням тому є положення ст. 13 Конституції України, яким встановлено, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу. Тим самим, на нашу думку, у Конституції відмежовано ці суб'єкти за рівнем узагальнення: один громадянин є складовою українського народу, під яким згідно з преамбулою Конституції України розуміються усі громадяни України всіх національностей у їх



сукупності. Іншими словами, український народ є колективним суб'єктом [120] та збірною категорією, яка позначає увесь загаль громадян України.

Окрім наведеного, у науковій літературі пропонуються також інші підходи. Наприклад, Л. Б. Васильчук поділяє уповноважених суб'єктів, які здійснюють забезпечення належної реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні, на національні та міжнародні інституції. До національних вона відносить: вищі органи влади України (Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України); суди України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; центральні органи виконавчої влади, серед яких основним називає Міністерство екології та природних ресурсів України (яке перейменоване на сьогоднішній день на Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – *прим. автора*); місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; неурядові організації (громадські об'єднання, політичні партії, благодійні фонди, релігійні об'єднання); засоби масової інформації; адвокатуру; прокуратуру; суб'єкти господарювання; громадян України, іноземних громадян та підданих, осіб без громадянства. До міжнародних – ООН, Раду Європи, ОБСЄ, ЄСПЛ, змішані міжурядові комісії, багатосторонні комісії та інші колегіальні конвенційні органи, міжнародні неурядові організації, іноземні держави, на основі відповідних міжнародних договорів України, роль яких у забезпеченні реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні полягає, зокрема, у наступному: вони сприяли ядерному роззброєнню України, подоланню негативних наслідків Чорнобильської катастрофи; допомагають підвищенню різних екологічних стандартів в Україні та ін. [12, с. 129–140].

Але цей підхід видається нам занадто широким і тому недоцільним для використання, принаймні з метою визначення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації зазначеного права, оскільки вчена не обмежується суб'єктами публічної адміністрації і називає: Верховну Раду України, у тому числі у випадках реалізації нею законодавчої функції; суди України у разі прийняття ними рішень та здійснення судового захисту (у яких вони діють як

органи судової влади, що реалізують функцію відправлення правосуддя, а не суб'єкти публічної адміністрації); адвокатуру (яка не має нічого спільного із публічним адмініструванням; її радше слід характеризувати як суб'єкта захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що здійснюється на підставі укладених цивільно-правових угод та не регулюється нормами адміністративного права); засоби масової інформації, екологічні та правозахисні громадські об'єднання, політичні партії, благодійні організації, релігійні організації, які являють собою інститути громадянського суспільства та не є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення, про що ми говорили вище; суб'єкти господарювання, які є учасниками адміністративно-правових відносин з реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але не є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення його реалізації (при цьому вчена не має на увазі випадки делегування повноважень [12, с. 129–131, 138–139, 143–151, 167–177]); громадяни України, іноземні громадяни та піддані, особи без громадянства, які є носіями названого права і безпосередніми суб'єктами його реалізації, але не уповноважені на адміністративно-правове забезпечення реалізації цього права (як і в попередньому випадку, вчена не називає випадків делегування повноважень); міжнародні інституції [12, с. 129–131, 138–140, 143–151, 167–196], які так само не здійснюють адміністративно-правового забезпечення реалізації зазначеного права.

Враховуючи викладене, зазначимо, що наявні у наукових джерелах підходи до визначення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля характеризуються численними недоліками, переважна більшість яких зумовлена помилковим розумінням сутності адміністративно-правових відносин, адміністративно-правового забезпечення, публічного адміністрування та суб'єктів публічної адміністрації. Поширену серед них класифікацію, з поділом суб'єктів на тих, що наділені загальною та спеціальною компетенцією, в цілому можемо вважати прийнятною, але за умови доповнення її рештою суб'єктів публічної адміністрації та виправлення допущених іншими вченими помилок.

Рухаючись далі, зауважимо, що також у пригоді стане класифікація вказаних суб'єктів залежно від типу (виду або правового статусу) суб'єкта публічної адміністрації, що допоможе уникнути розглянутих вище помилок, а також встановити, які саме суб'єкти публічної адміністрації здійснюють адміністративно-правове забезпечення, з'ясувати їх конкретні повноваження з цього приводу, виявити проблеми та недоліки нормативно-правової регламентації їх правового статусу та сформулювати шляхи їх виправлення. У такому разі пропонуємо приступити до вивчення системи цих суб'єктів.

1. *Президент України.* До повноважень Президента України, закріплених у ст. 106 Конституції України, щодо здійснення публічного адміністрування у галузі охорони довкілля, на нашу думку, належать наступні:

1) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції (п. 15 ч. 1 ст. 106). Дане повноваження реалізується, на наше переконання, у сфері публічного адміністрування, оскільки воно стосується діяльності одного із основних та постійних суб'єктів публічної адміністрації (тобто діяльність якого завжди є публічним адмініструванням, окрім випадків внутрішніх адміністративних відносин), його реалізація чинить регулятивний вплив на публічне адміністрування (через визначення, які акти діятимуть, які ні, зупинення їх дії), здійснюване Кабінетом Міністрів України шляхом видання певних актів, на порядок і наслідки застосування Кабінетом Міністрів України інструментів публічного адміністрування (про інструменти ми поговоримо детальніше у наступному підрозділі дослідження), стосується умов їх чинності і правомірності, способів припинення дії. До того ж, на нашу думку, дане повноваження можна охарактеризувати як контрольне, оскільки передбачає контроль за конституційністю актів Уряду та у випадках встановлення факту невідповідності Конституції України – вжиття заходів припинення правопорушень у вигляді зупинення їх дії. Хоча й це повноваження має загальний характер, але воно може реалізуватись у тому числі у галузі охорони довкілля;

2) скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106). Причетність цього повноваження до сфери публічного адміністрування такий

самий, як і у випадках зупинення дії актів Кабінету Міністрів України (за винятком контролю за конституційністю), тому зупинятись детальніше на ньому не будемо;

3) здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин шляхом видання підзаконних нормативних актів – указів (ч. 3 ст. 106). Це повноваження також має загальний характер, а тому може реалізовуватись у будь-якій галузі публічного адміністрування. Прикладами таких актів у сфері охорони довкілля є наступні: «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [239]; «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21 листопада 2017 р. № 381/2017 [135]; «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації природного характеру на окремих територіях Закарпатської та Івано-Франківської областей» від 24 травня 2019 р. № 325/2019 [211]; «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації природного характеру на окремих територіях Закарпатської області» від 11 липня 2019 р. № 519/2019 [212] та ін.;

4) прийняття у разі необхідності рішень про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Ці повноваження безпосередньо стосуються публічного адміністрування галузі охорони довкілля, оскільки передбачають: введення надзвичайного стану в окремих місцевостях за наявності реальної загрози безпеці громадян, зокрема у разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо тяжких пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій та ін.); у запровадженні правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, що спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації (ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [201]). Вони передбачають прийняття відповідних указів (підзаконних нормативних актів)

Президента України у порядку, визначеному законами України «Про правовий режим надзвичайного стану» [227] і «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»;

2. *Органи державної влади.* Серед них найперше згадаємо *Верховну Раду України*, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Поза законотворчою діяльністю парламент уповноважений також на реалізацію функцій публічного адміністрування, зокрема контрольних (ч. 2 ст. 80, п. 2 ч. 6 ст. 89, ч. 2 ст. 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [232]) шляхом здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України) і парламентського контролю (п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Нормативно-правові акти, які встановлюють правові засади діяльності Верховної Ради України з публічного адміністрування, не закріплюють конкретних положень щодо об'єктів такого контролю, як і не визначають прямо можливість діяльності у сфері охорони довкілля. Разом із тим ч. 2 ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплює, що Верховна Рада України у контексті здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України заслуховує у тому числі доповіді Уряду про хід і результати виконання загальнодержавних програм охорони довкілля. З викладеного випливає, що реалізація контрольних повноважень Верховної Ради України може бути спрямована у тому числі й на охорону довкілля, а отже, й на забезпечення реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Окрім того, Верховна Рада України також діє у статусі суб'єкта публічної адміністрації у випадках прийняття підзаконних нормативних актів у формі постанов (ч. 2 ст. 46, ч. 2 ст. 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). У сфері охорони довкілля можна назвати, наприклад, такі: «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики» від 7 грудня 2000 р. № 2130-III [234]; «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р. № 2169-IV [203] та ін.

*Органи виконавчої влади*, до яких належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. *Кабінет*

*Міністрів України* у сфері забезпечення реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля: забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя; забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вживає заходів щодо забезпечення і захисту прав і свобод людини та громадянина; може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині [71; 204] (п. 2 ст. 116 Конституції України, ч. 2 ст. 19, абз. 7, 14–19 п. 2, абз. 3–4 п. 3 ч. 1 ст. 20, ч. 6 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). З метою реалізації окреслених повноважень Кабінет Міністрів України уповноважений на видання таких актів: постанови (підзаконні нормативні акти) і розпорядження (організаційно-розпорядчі акти), які мають обов'язковий характер [71; 204] (ч. 1 ст. 117 Конституції України, ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

До викладеного додамо, що перераховані повноваження уточнюються та деталізуються у спеціальних нормативно-правових актах. Наприклад, компетенція Кабінету Міністрів України із забезпечення проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування у підгалузі поводження з відходами розкривається через низку повноважень, закріплених ст. 18 Закону України «Про відходи», а саме: затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; затвердження переліку небезпечних відходів; затвердження переліку відходів, транскордонне перевезення і видалення яких підлягає державному регулюванню, та організація контролю за їх перевезенням і видаленням; затвердження переліку операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів; визначення порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів; встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації відходів як вторинної сировини; визначення органу ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; встановлення порядку надання письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; встановлення порядку ввезення, вивезення і транзиту через територію України окремих видів відходів та ін. [128]. Те саме стосується будь-яких інших підгалузей сфери охорони довкілля, тому з метою визначення кола повноважень зазначеного суб'єкта публічної адміністрації необхідно вивчати низку нормативно-правових актів у відповідній галузі/підгалузі публічного адміністрування. Окреслене властиве і для решти суб'єктів публічної адміністрації (що зумовлено зокрема закріпленням у межах законів України, якими визначається правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, невичерпних переліків їх повноважень), а тому це слід мати на увазі при дослідженні їх компетенції, застосуванні відповідних норм права, обґрунтуванні позовних вимог тощо.

До *центральных органів виконавчої влади* у сфері охорони довкілля належать наступні:

– *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*, яке, поміж іншим, відповідно до Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 [30], у контексті публічного

адміністрування названої галузі: 1) розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у сфері екологічної безпеки, охорони атмосферного повітря, поводження з відходами, оцінки впливу на довкілля, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи тощо; 2) розробляє і вводить у дію нормативи допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на стан навколишнього природного середовища; 3) видає, анулює, здійснює переоформлення документів дозвільного характеру на: транскордонне перевезення небезпечних відходів; ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для об'єктів, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування (об'єкти першої групи), та об'єктів, що знаходяться на території зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; спеціальне використання об'єктів тваринного світу; спеціальне використання природних рослинних ресурсів; переселення тварин у нові місця перебування, акліматизацію нових для фауни України видів диких тварин, а також на здійснення заходів щодо схрещування диких тварин; утримання диких тварин у неволі; проведення державних апробацій (випробувань) генетично модифікованих організмів у відкритій системі; вивільнення генетично модифікованих організмів у відкритій системі та ін.; 4) погоджує місця розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; 5) здійснює державну реєстрацію пестицидів та агрохімікатів, проводить еколого-експертну оцінку матеріалів, поданих для їх реєстрації; 6) здійснює відповідно до законодавства оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку; 7) проводить моніторинг та оцінювання результатів реалізації



державної політики з питань, що належать до його компетенції, та розробляє на основі такого оцінювання пропозиції щодо її продовження, коригування чи припинення; 8) видає сертифікати на право проведення екологічного аудиту, веде реєстр екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на проведення екологічного аудиту та виконує багато інших повноважень [30] (у п. 4 Положення закріплено 162 повноваження і цей перелік згідно з пп. 163 п. 4 не є вичерпним).

На нашу думку, закріплення невичерпних переліків повноважень органів публічної влади є неправильним та таким, що суперечить Конституції України, ст. ст. 6 і 19 якої чітко закріплюють, що ці органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. У невичерпних переліках не усі повноваження закріплюються, а тому це створює загрозу виконання суб'єктами публічної адміністрації повноважень, не передбачених на нормативному рівні, а отже, здійснення ними незаконної та неконституційної діяльності. Тому наголосимо на необхідності нормативного закріплення вичерпних переліків повноважень органів публічної влади. Зазначене стосується підходу до нормативно-правової регламентації усіх суб'єктів публічної адміністрації, які мають статус органів публічної влади [109], тому у подальшому ми не повторюватимемо сформульованих вище зауважень і пропозицій.

При цьому зауважимо, що наразі все ще залишаються чинними постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 р. № 1254 [171] і «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України» від 21 січня 2015 р. № 32 [170]. У зв'язку з втратою актуальності вони мають визнатись такими, що втратили чинність;

– *Державна служба геології та надр України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України» від 30 грудня 2015 р. № 1174 [165], здійснює публічне адміністрування у досліджуваній нами сфері шляхом: 1) державної реєстрації та ведення обліку робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр; 3) видачі, зупинення, анулювання, переоформлення спеціальних дозволів на

користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами), внесення до них змін, видачі дублікатів продовження дії; 4) державного контролю за: геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням; за дотриманням правил і нормативів користування нафтогазоносними надрами; за ефективним і цільовим використанням коштів державного бюджету, що спрямовуються на геологічне вивчення надр; 5) розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень; 6) виконання робіт із стандартизації, метрології, сертифікації у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр та ін. [165] (п. 4 Положення про Державну службу геології та надр України);

– *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру*, згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14 січня 2015 р. № 15 [134], – шляхом: 1) державного нагляду (контролю) за: дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі в частині родючості ґрунтів; 2) видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок; 3) обстеження земельних ділянок, яким заподіяна шкода внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу; 4) надання експертних висновків щодо зміни зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; видачі висновку про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення; 5) розгляду справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень та ін. [134] (п. 4 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру);

– *Державна служба України з надзвичайних ситуацій*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 [166], – шляхом: 1) прогнозування імовірності виникнення надзвичайних

ситуацій; 2) ведення державного обліку, реєстрації і зберігання матеріалів гідрометеорологічних спостережень, ведення інформаційної бази гідрометеорологічних даних та даних про стан навколишнього природного середовища; 3) видачі експертних висновків про рівень надзвичайної ситуації, ведення їх обліку; 4) атестації та сертифікації аварійно-рятувальних служб і рятувальників; 5) державного нагляду, контролю за: додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання; вжиттям інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вживає заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; дотриманням періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків; 6) ліцензування господарської діяльності з надання послуг і проведення робіт протипожежного призначення; 7) складання актів перевірок, видачі приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки тощо [166] (п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій).

– *Державне агентство водних ресурсів України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 20 серпня 2014 р. № 393 [155], – шляхом: 1) видачі, анулювання, переоформлення дозволів на проведення робіт на землях водного фонду (крім проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах та територіальному морі) і видачі їх дублікатів; видачі та анулювання дозволів на спеціальне водокористування; 2) контролю за

дотриманням режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем і каналів; 3) моніторингу: технічного стану меліоративних систем та гідротехнічних споруд підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель, а також ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем; якості вод водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; якості вод водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення; якості вод на транскордонних ділянках водотоків, визначених відповідно до міждержавних угод про співробітництво на транскордонних водних об'єктах; за переформуванням берегів; 4) здійснення заходів щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними; заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення руйнівних наслідків повеней, забезпечення безаварійного пропуску паводкових вод та льодоходу; 5) ведення державного обліку: водокористування; поверхневих вод у частині обліку поверхневих водних об'єктів; 6) паспортизації річок і джерел питного водопостачання та ін. [155] (п. 4 Положення про Державне агентство водних ресурсів України);

– *Державне агентство лісових ресурсів України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 8 жовтня 2014 р. № 521 [156], – шляхом: 1) державного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства (крім державного контролю з карантину рослин та у сфері захисту рослин); 2) видачі дозволів на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; 3) видачі посвідчення мисливця і щорічної контрольної картки обліку добутої дичини та порушень правил полювання; 4) розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень та ін. [156] (п. 4 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України);

– *Державне агентство рибного господарства України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про

Державне агентство рибного господарства України» від 30 вересня 2015 р. № 895 [157], – шляхом: 1) державного нагляду (державного контролю): у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водоймах України та у водах за межами юрисдикції України щодо рибальських суден, що плавають під Державним Прапором України, відповідно до міжнародних договорів України; технічного стану рибозахисних споруд, проведення рибозахисних заходів на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем; за дотриманням правил рибальства; за дотриманням лімітів і нормативів використання водних біоресурсів; за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних біоресурсів; 2) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 3) видачі дозволів, сертифікатів, довідок міжнародного зразка відповідно до вимог міжнародних договорів України з питань ведення рибного промислу і торгівлі рибою та морепродуктами; 4) видачі дозволу на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення [66], в частині осетрових риб і виробленої з них продукції [157] та ін. (п. 4 Положення про Державне агентство рибного господарства України).

Аналіз зазначених повноважень дозволяє зробити висновок про дещо дивний підхід до розмежування повноважень Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Державного агентства рибного господарства України, зокрема щодо видачі дозволів на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, а саме: Міністерство здійснює видачу таких дозволів і сертифікатів щодо зразків, які не є осетровими рибами і виробленою з них продукцією, а Державне агентство – навпаки, щодо тих, які є осетровими рибами і виробленою з них продукцією. Це наштовхує на думку

про наявність на сьогоднішній день ситуації, за якої суб'єкти публічної адміністрації нерівномірно й вибірково наділяються повноваженнями щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері охорони довкілля: одні суб'єкти, сфера діяльності яких обмежується публічним адмініструванням конкретної підгалузі охорони довкілля (до них належать названі Державні агентства і служби), уповноважені на видачу документів дозвільного характеру з питань, які виникають у цій підгалузі, а інші – ні, тоді як повноваження, які за цією логікою мали б їм належати, покладені на суб'єкта публічної адміністрації, діяльність якого не обмежена однією підгалуззю охорони довкілля [109].

З метою впровадження єдиної практики організації та здійснення публічного адміністрування галузі охорони довкілля, органічного, коректного та логічного розподілу повноважень між суб'єктами публічної адміністрації, а також попередження й недопущення дублювання повноважень, надмірного бюрократизму, необґрунтовано великої кількості суб'єктів публічної адміністрації (розмежування повноважень між ними за критерієм породи риби свідчить саме про це) та інших причин така ситуація має бути виправлена шляхом визначення єдиного уповноваженого на видачу таких дозволів суб'єкта публічної адміністрації та вилучення положень про таке повноваження з Положення про іншого суб'єкта публічної адміністрації. На нашу думку, вирішення цієї ситуації можливе двома шляхами: 1) уповноваження Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України на видачу абсолютно усіх дозволів у сфері охорони довкілля, яке супроводжуватиметься позбавленням таких повноважень решти суб'єктів, які функціонують у сфері охорони довкілля, та вилученням із Положень про них таких повноважень; 2) позбавити Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України повноважень на видачу документів дозвільного характеру, які стосуються діяльності в конкретній підгалузі охорони довкілля, та покласти їх виключно на підгалузеві (у межах галузі охорони довкілля) суб'єкти публічної адміністрації, що супроводжуватиметься відповідним внесенням змін до положень про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та про підгалузевих суб'єктів публічної адміністрації. Будь-який з обраних варіантів забезпечить формування

єдиного підходу до діяльності публічної адміністрації у сфері видачі документів дозвільного характеру [109].

Водночас викладене наводить нас також на міркування з приводу доцільності функціонування такої кількості суб'єктів у сфері охорони довкілля, що регулюється ще більшою кількістю нормативно-правових актів. На нашу думку, проблеми дублювання повноважень, зменшення кількості нормативно-правових актів з питань регулювання відносин в одній сфері публічного адміністрування, виправлення суперечностей між нормативно-правовими актами тощо можливо вирішити шляхом уповноваження єдиного суб'єкта публічної адміністрації на здійснення публічного адміністрування галузі охорони довкілля – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та його територіальні органи. Задля ефективного виконання повноважень у його межах можна створити структурні підрозділи, які відповідатимуть за окремі напрями публічного адміністрування галузі охорони довкілля. Це спростить сучасну систему суб'єктів публічного адміністрування та зробить її більш зрозумілою. На нашу думку, створення по суб'єкту публічного адміністрування на кожен вид суспільних відносин, який підлягає публічному адмініструванню, є зайвим та необґрунтованим, а також ускладнює реалізацію публічних завдань і функцій. Доцільність такого кроку підтверджується положеннями Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. Хоча в межах цієї концепції пропонується утворення нового суб'єкта – Державної природоохоронної служби України замість Державної екологічної інспекції України, що ми прокоментуємо нижче [109];

– *Державне агентство з управління зоною відчуження України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» від 22 жовтня 2014 р. № 564 [158], – шляхом: 1) державного контролю за дотриманням правового режиму зони відчуження та відселеної частини зони безумовного (обов'язкового)

відселення; 2) видачі, зупинення, скасування (у межах зони відчуження і відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення) спеціальних дозволів на: провадження сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво (у тому числі будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення); винесення або вивезення із зон будівельних матеріалів і конструкцій, машин і устаткування, домашніх і побутових речей, іншого рухомого майна, землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівлю й вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, крім зразків для наукових цілей; перебування осіб; 3) проведення загальної оцінки радіаційної обстановки на території зон, що зазнали радіоактивного забруднення, радіоекологічного моніторингу на цій території та ін. [158] (п. 4 Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження);

– *Державна інспекція ядерного регулювання України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» від 20 серпня 2014 р. № 363 [161], – шляхом: 1) державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки ядерних установок, об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, уранових об'єктів, інших джерел іонізуючого випромінювання; фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання; 2) ліцензування діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів; діяльності, пов'язаної із здійсненням персоналом безпосереднього управління реакторною установкою; діяльності посадових осіб експлуатуючої організації, до службових обов'язків яких належить здійснення організаційно-розпорядчих функцій, пов'язаних із забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки; діяльності з видобування, переробки уранових руд, переробки та зберігання радіоактивних відходів, використання джерел іонізуючого випромінювання, виробництва джерел



іонізуючого випромінювання, перевезення радіоактивних матеріалів; підготовки персоналу для експлуатації ядерної установки; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання; 3) видачі дозволів на: перевезення радіоактивних матеріалів у разі їх міжнародного перевезення; виконання певних видів робіт чи операцій на етапах будівництва, введення в експлуатацію, експлуатації та зняття з експлуатації ядерної установки, експлуатації та закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів; на використання земель і водойм, розташованих у санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта за погодженням з експлуатуючою організацією; 4) реєстрації джерел іонізуючого випромінювання; 5) державного нагляду за додержанням законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з питань ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання; контролю за тимчасовим зберіганням радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк та ін. [161] (п. 4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України);

– *Державна екологічна інспекція України*, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275 [160], – шляхом: 1) державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо: охорони земель, надр; екологічної та радіаційної безпеки; охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони, захисту, використання й відтворення лісів; збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного та рослинного світу; ведення мисливського господарства та здійснення полювання; охорони, раціонального

використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів; охорони атмосферного повітря; формування, збереження і використання екологічної мережі; стану навколишнього природного середовища; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; 2) видачі приписів щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища; 3) розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень та ін. [160] (п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію України).

З викладеного бачимо, що Положення про Державну екологічну інспекцію України дублює усі контрольні повноваження інших суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування галузі охорони довкілля, включаючи місцеві державні адміністрації (про які буде йтися нижче). З одного боку, це пояснюється спробою створити єдиний контролюючий орган в окресленій сфері, однак, з другого боку, – її реалізація є невдалою, оскільки при цьому було залишено ці ж повноваження за тими ж суб'єктами, за якими вони закріплювались спочатку. Як наслідок, маємо низку суб'єктів публічної адміністрації, які роблять одне й те саме. У Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р., пропонується вирішити цю проблему шляхом створення нового суб'єкта – Державної природоохоронної служби України з таким самим призначенням, як і Державна екологічна інспекція

України (що підтверджується зокрема положеннями законопроекту «Про Державну природоохоронну службу України» від 23 листопада 2018 р. № 9336 [247]). У зв'язку з цим, на нашу думку, такий крок є нічим іншим, як звичайним перейменуванням існуючого суб'єкта публічної адміністрації (що доволі поширено у нашій державі – під час приходу нової влади, з метою реформування існуючої системи, за будь-яких обставин – перейменовують органи влади замість того, щоб дійсно змінити порядок їх діяльності, створити дієвий механізм контролю, домогтись того, щоб контроль дійсно здійснювався на практиці і приносив позитивні результати). На нашу думку, створення ідентичного суб'єкта під приводом вирішення проблем організації та реалізації контролю у сфері охорони довкілля з такими самими повноваженнями є нелогічним. Значно простіше та більш обґрунтовано удосконалити діяльність вже існуючого суб'єкта, у зв'язку з чим у нас виникає запитання: невже зміна найменування є неодмінною умовою та запорукою успішного реформування системи контролю [109]?

Стосовно ж самої ідеї створення суб'єкта публічної адміністрації з виключними повноваженнями на здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля, то зазначимо наступне. З одного боку, практика створення таких органів влади є знайомою для України та поширеною. Це зумовлено, на нашу думку, значенням контролю для забезпечення прав і свобод людини, дотримання вимог законодавства, ефективності публічного адміністрування та нормативно-правового регулювання сфери охорони довкілля тощо та особливостями у порядку й процедурах реалізації, які відрізняють контроль від решти адміністративних проваджень, як-то видача дозволу, ліцензування, державна реєстрація тощо. З огляду на це, в цілому, ми підтримуємо таку ідею. Однак, з другого боку, – її реалізація має здійснюватись коректно, зокрема без дублювання контрольних повноважень численних суб'єктів публічної адміністрації [109].

*Місцеві державні адміністрації* у сфері забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів (пп. 1, 7 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») наділені наступними повноваженнями: 1) на здійснення контролю за:

використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища; 2) на розгляд справ про адміністративні правопорушення; 3) на оголошення у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; на здійснення передбачених законодавством заходів, пов'язаних з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; 4) на перевірку: наявності і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій; наявності й готовності до використання у надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку; підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях [209] (пп. 3, 6 ч. 1 ст. 16, п. 7, 10 ч. 1 ст. 21, п. 9, 14, 15, 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»); 5) на видачу дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки [128] (п. «к» ч. 1, п. «б» ч. 2 ст. 20 Закону України «Про відходи») та ін. Як і решта органів виконавчої влади, вони уповноважені на видання наказів (нормативні акти) і розпоряджень (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

З викладеного можемо побачити, що окремі з названих повноважень фактично дублюють повноваження інших суб'єктів публічної адміністрації (окрім розглянутих вище повноважень на здійснення державного контролю (нагляду)). А саме, повноваження місцевих державних адміністрацій на «оголошення у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації», закріплене у п. 9 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», дублює повноваження Президента

України на «оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації», закріплене у п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Ці суб'єкти посідають різне місце у ієрархічній структурі системи органів публічної влади, мають різний правовий статус і повноваження, які були перераховані вище, їх акти мають різну юридичну силу, а тому така ситуація видається нам незрозумілою. До того ж і той факт, що різні суб'єкти можуть наділятися однаковими повноваженнями, являє собою недолік і проблему в організації публічного адміністрування у державі та у нормативно-правовому регулюванні відносин, які виникають в окресленій сфері. У такому випадку виконання повноважень одних суб'єктів порушуватиме повноваження інших, а також буде порушенням принципів і вимог до діяльності публічної адміністрації щодо компетенції [109] (інстанційної і предметної [84, с. 257, 270]).

Враховуючи вказане, з метою вирішення питання, який саме суб'єкт має здійснювати таку діяльність відповідно до чинного законодавства, зауважимо наступне: по-перше, згідно зі ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (який є спеціальним по відношенню до Закону України «Про місцеві державні адміністрації») оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації здійснюється виключно Указом Президента України. Це створює підстави для визнання п. 9 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» таким, що суперечить ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». А у випадках суперечностей між загальним і спеціальним законами перевага надається спеціальному [286]; по-друге, згідно з Конституцією України, яка є законом найвищої юридичної сили (ч. 2 ст. 8 Конституції України), оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації здійснює Президент України (п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Відповідно, п. 9 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» суперечить також положенням Конституції України, а отже, в цій частині повинен визнатись неконституційним у порядку, встановленому чинним законодавством, адже закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Конституції України). Крім того, зауважимо, що у

разі виникнення суперечностей між нормативними актами різної юридичної сили застосовується нормативний акт з вищою юридичною силою [109; 286].

Таким чином, розглянуте дає змогу підсумувати, що суб'єктом публічної адміністрації, який уповноважений на оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, є виключно Президент України. Положення п. 9 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зі сформульованих вище причин необхідно виключити із цього Закону [109].

*Органи судової влади*, до яких належать суди (у випадках виконання функцій, не пов'язаних з відправленням правосуддя), Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України, Вища рада правосуддя. З огляду на зміст положень розд. VIII Конституції України, законів України «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» [127], Рішення Ради суддів України «Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України» від 22 жовтня 2010 р. № 12 [168] можемо ствердно наголосити на тому, що ці органи хоча й належать до суб'єктів публічної адміністрації, однак їх діяльність обмежується сферою судочинства, функціонування судів і діяльності суддів, вони не здійснюють публічне адміністрування галузі охорони довкілля (чи будь-якої іншої). Тому вони не є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

*Суб'єкти зі спеціальним статусом*. Ведучи мову про цю групу суб'єктів, зазначимо передусім те, що, на нашу думку, вона має включати у тому числі органи влади, які не віднесено до жодної з гілок влади та які переважно виділяються вченими в окрему групу суб'єктів публічної адміністрації [46, с. 126]. Це зумовлено тим, що, по-перше, органи, які не віднесені до жодної з гілок влади, зазвичай наділені спеціальним статусом. Тобто фактично вони усі є суб'єктами зі спеціальним статусом; по-друге, суб'єкти зі спеціальним статусом, які окремо називаються у літературі [46, с. 126] – можуть як відноситись до конкретної гілки влади, так і не відноситись до жодної з них. У зв'язку з цим вважаємо розмежування органів, не віднесених до жодної з гілок влади, і суб'єктів зі спеціальним статусом на самостійні групи суб'єктів публічної адміністрації занадто умовним. Тому, на

нашу думку, доцільно при визначенні системи суб'єктів публічної адміністрації вести мову про суб'єктів зі спеціальним статусом, до якої буде приєднано (відокремлену наразі у юридичній літературі [46, с. 126]) групу органів, не віднесених до жодної з гілок влади (насамперед виконавчої).

Відповідно категорія суб'єктів публічної адміністрації зі спеціальним статусом не обмежується центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, про яких зазначено у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Разом з тим не обмежується вона, на нашу думку, й органами державної влади загалом. Зокрема, маємо на увазі органи, які не віднесені до жодної з гілок влади, не мають статусу «органу влади», але при цьому є «органами», які наділені власними публічно-владними повноваженнями та реалізують публічні функції. Наприклад, такими є координаційні органи, рішення яких мають обов'язковий характер для центральних та місцевих органів виконавчої влади (п. 9 Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18, п. 7 Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 843 [147]), які уповноважені на реалізацію функцій моніторингу, прогнозування, контролю та ін.

До них насамперед доцільно віднести Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка, відповідно до п. 1 Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18, є постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організаційних заходів протидії терористичній діяльності та воєнній загрозі, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них. З приводу публічного адміністрування у сфері охорони довкілля

Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій уповноважена на: 1) здійснення заходів щодо забезпечення захисту населення, сталого функціонування господарських об'єктів, зменшення можливих матеріальних втрат та збереження національної культурної спадщини у разі виникнення надзвичайної ситуації; 2) контроль за: роботою комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та за їх підготовкою до дій під час виникнення надзвичайної ситуації; станом навколишнього природного середовища, перебігом епідемій і спалахами інфекційних захворювань, масовими харчовими отруєннями населення, обстановкою на потенційно небезпечних об'єктах і прилеглих до них територіях; 3) прогнозування можливості виникнення надзвичайної ситуації та її масштабів; 4) моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань, 5) координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади у визначених на нормативному рівні випадках та ін. [132] (п. 4 Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18).

У ч. 4 ст. 6 Кодексу цивільного захисту України [62] названо також інші суб'єкти зі спеціальним статусом, які утворюються для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях, а саме – спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації. Так, спеціальна Урядова комісія з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, відповідно до Загального положення про неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 843 визначення першочергових заходів щодо проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у зоні надзвичайної ситуації; 3) прогнозування розвитку надзвичайної ситуації та ін. [147].

3. *Органи влади Автономної Республіки Крим.* Їх повноваження на публічне адміністрування галузі охорони довкілля закріплені у ст. 17<sup>1</sup> Водного кодексу



України, ст. 29 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [230], ст. ст. 18, 20<sup>3</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 20<sup>1</sup> Закону України «Про відходи», ст. 19 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та ін. До них, зокрема, належать наступні: 1) встановлення обмежень загального використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності відповідно до закону; 2) видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства; 3) реалізація повноважень у сфері оцінки впливу на довкілля; 4) здійснення заходів щодо ліквідації наслідків аварій; 5) погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами (крім небезпечних відходів) та ін. [15; 126; 128; 223; 224; 230].

4. *Органи місцевого самоврядування*, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» уповноважені на здійснення наступних дій, які прямо чи опосередковано націлені на забезпечення реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (що віднесено п. 15 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних і міських рад); прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства (наприклад, щодо розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами); визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами та ін. [128; 208] (пп. 45, 54, 55 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. «е» та інші положення ч. 1 ст.

21 Закону України «Про відходи»). Окрім того, органи місцевого самоврядування уповноважені на прийняття нормативних та інших актів у формі рішень (ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Ці повноваження визначено даним Законом як власні повноваження органів місцевого самоврядування [208].

Водночас цей нормативно-правовий акт покладає на них також делеговані повноваження органів виконавчої влади, а саме, щодо: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи (пп. 1, 4, 6-7<sup>1</sup>, 12 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та ін. [208].

На нашу думку, сама по собі ситуація, за якої повноваженнями наділяються одні суб'єкти публічної адміністрації, а виконують їх інші, є безглуздою, адже у такому разі виникають логічні запитання: Чому уповноважені суб'єкти не реалізують власні повноваження самостійно? Чому ці повноваження одразу на покласти на їх безпосередніх виконавців? Навіщо ускладнювати процес організації публічного адміністрування, наділяючи однаковими (власними та делегованими) повноваженнями дві групи різних суб'єктів? Навіщо допускати можливість одночасного виконання одних повноважень різними суб'єктами? Чи не доцільніше

в умовах взятого державою курсу на децентралізацію публічної влади перекласти названі повноваження одразу на органи місцевого самоврядування? На нашу думку, варто саме так і вчинити, зробивши делеговані повноваження органів місцевого самоврядування власними та виключивши їх повністю з компетенції органів виконавчої влади [109].

5. *Юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу влади* (підприємства, установи, організації, фонди публічного права), до яких належать, наприклад: державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України» [77, с. 11; 104; 210]; державне підприємство «Центр еколого-експертної аналітики» [77, с. 11]; державне підприємство «Центр охорони довкілля» [39]; державне підприємство «Державний науково-інженерний центр систем контролю та аварійного реагування» [27], а також інші юридичні особи, зокрема, зазначені у Переліку цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій, що передаються до сфери управління Міністерства енергетики та захисту довкілля, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2019 р. № 1084-р [32], на яких покладено виконання окремих публічних функцій і завдань (щодо інформування населення, ведення реєстрів, здійснення контролю, сертифікації, розробки проєктів нормативних документів тощо).

6. *Суб'єкти делегованих повноважень* (фізичні та юридичні особи приватного права). Правовий статус цієї категорії суб'єктів не набув належного нормативного закріплення в межах окремого нормативно-правового акта або його структурної складової, а їх роль та статус у публічному адмініструванні галузі охорони здоров'я не розроблені на науковому рівні. У нормативно-правових актах можна зустріти лише поодинокі згадки про цих суб'єктів, які однак не надають вичерпної інформації про їх сутність, порядок делегування їм повноважень, особливості й порядок реалізації таких повноважень, їх перелік тощо. Наприклад, з аналізу п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [138] випливає, що цим суб'єктам може бути делеговано повноваження суб'єктів владних повноважень на підставі закону чи договору (проте не уточнено, у яких

саме випадках процес делегування повноважень регулюється законом, а у яких – договором), що ці повноваження можуть стосуватись надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, а також що такі суб'єкти можуть бути розпорядниками інформації, діяльність, яких пов'язана з реалізацією суб'єктами публічної адміністрації функції інформування.

З огляду на це, маємо усі підстави наголосити на відсутності нормативно-правових засад для делегування повноважень суб'єктів публічної адміністрації фізичним та юридичним особам приватного права у сфері охорони довкілля та відсутності теоретично-методичного забезпечення для наукового обґрунтування їх причетності до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Тим більше, що надання публічних послуг, про які йдеться у п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (це може бути, наприклад, водопостачання, постачання електроенергії тощо), не може прирівнюватись до виконання повноважень з публічного адміністрування: вони здійснюються за різними процедурами, за допомогою різних інструментів, мають різні наслідки тощо. Так само не можемо розглядати у якості виконання делегованих повноважень участь громадськості в управлінні державними справами на підставі ст. 38 Конституції України, оскільки у цьому випадку громадяни виконують власні повноваження. Враховуючи викладене, на нашу думку, поки що завчасно відносити суб'єктів делегованих повноважень до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації зазначеного права. Натомість, доречніше вивчати діяльність приватних осіб у цій сфері у ракурсі їх участі в управлінні державними справами у сфері охорони довкілля, що, на відміну від ймовірного делегування повноважень, має реальне місце у процесі адміністративно-правового забезпечення та впливає на нього.

Таким чином, підсумовуючи викладене у підрозділі, наголосимо на тому, що на сьогоднішній день реалізація приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля забезпечується в адміністративно-правовому порядку шляхом публічного адміністрування галузі охорони довкілля, яке здійснюється

розгалуженою системою суб'єктів публічної адміністрації. Разом із тим нормативно-правова регламентація адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права, зокрема в частині визначення повноважень на здійснення публічного адміністрування в окресленій сфері, характеризується численними проблемами та недоліками, включаючи суперечності і дублювання повноважень. Крім того, неефективною є й організація публічного адміністрування у сфері охорони довкілля, оскільки у ній діє занадто велика кількість суб'єктів публічної адміністрації, які виконують аналогічні функції. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно здійснити реформування публічного адміністрування галузі охорони природи, зокрема, шляхом зменшення кількості цих суб'єктів, розмежування їх повноважень, узгодження нормативно-правових актів між собою та ін.

## **2.2. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля**

У попередньому підрозділі ми з'ясували сутність механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та встановили, що одними із його невід'ємних елементів є інструменти адміністративно-правового забезпечення. Важливість їх ретельного вивчення зумовлена кількома обставинами: по-перше, з'ясування стану нормативно-правової регламентації інструментів та порядків їх застосування дає змогу сформулювати конкретні напрями удосконалення чинних нормативно-правових актів, а отже, й підвищити якість та ефективність діяльності публічної адміністрації, рівень захищеності прав та інтересів громадян під час її здійснення тощо; по-друге, дослідження повноважень суб'єктів публічної адміністрації та виділення з-поміж них тих, у межах яких використовуються інструменти діяльності публічної адміністрації, сприяє визначенню правових норм, які підлягають застосуванню, правових засобів захисту прав та інтересів громадян, формулюванню конкретних вимог у разі їх порушення у кожному конкретному

випадку. Іншими словами, від встановлення, чи є певна дія або рішення інструментом діяльності публічної адміністрації та яким його різновидом вони можуть бути, залежить, які процедури та вимоги законодавства мають застосовуватись під час їх вчинення, на які норми слід спиратись, коли права та інтереси громадян порушуються, які вимоги формулювати у скаргах та позовах тощо. З огляду на це даний підрозділ присвячено дослідженню інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Пристаючи до його розкриття, вважаємо за доцільне насамперед визначитись із поняттям окреслених інструментів, щоб мати повноцінну уяву про предмет дослідження. В окреслених цілях, опираючись на сформульовану вище у роботі дефініцію поняття «адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», пропонуємо під *інструментами адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля* розуміти інструменти діяльності публічної адміністрації, які використовуються її суб'єктами для здійснення публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля, тим самим забезпечуючи реалізацію приватними особами відповідного конституційного права [107]. У свою чергу, нагадаємо, що під інструментами діяльності публічної адміністрації у юридичній літературі розуміють юридичні засоби (прийоми), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що складаються у сфері публічного адміністрування [83, с. 187]. До них відносяться зазвичай нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії [1, с. 144; 83, с. 188; 102]. У наукових та навчальних джерелах приділено достатньо уваги їх сутності, відмінностям та особливостям, умовам правомірності та загальним засадам застосування (у якості прикладу можна навести праці В. Р. Білої [1, с. 143–198], М. А. Бояринцевої [8; 9], Н. В. Галіциної [1, с. 143–198], Є. С. Герасименка [46, с. 379–394], Є. А. Гетьмана [17], А. М. Гуд [22], О. А. Заярного [46, с. 287–324, 356–

378], Т. О. Карабін [1, с. 143–198], А. М. Коваль [1, с. 143–198], Р. О. Куйбіди [46, с. 272–287], Ю. О. Легези [1, с. 143–198], О. О. Мандюка [80], Т. О. Мацелик [1, с. 143–198], Р. С. Мельника [83, с. 187–284; 84, с. 253–297], М. С. Міхровської [86], Р. В. Миронюка [46, с. 325–339], І. В. Патерило [101], Ю. В. Пирожкової [1, с. 143–198], Д. В. Приймаченка [46, с. 340–355; 121], О. М. Соловйової [1, с. 143–198], В. П. Тимощука [46, с. 243–271; 273], В. О. Хоменка [280], А. А. Шараї [1, с. 143–198] та ін.), тому в межах нашого дослідження ми детально не зупинятимемось на цьому.

Попри розробленість вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації маємо зауважити, що єдиного нормативного акта, який би встановлював правила й порядок їх використання, наразі не прийнято. Тривалий час на розгляд Верховній Раді України подавались законопроекти, присвячені тим або іншим інструментам діяльності публічної адміністрації, однак жоден із них допоки не набув статусу закону. Наприклад, до таких можна віднести: проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» (окремі з них мають назву «Про нормативно-правові акти в Україні») від 11 грудня 1997 р. [217], від 21 лютого 2007 р. [216], від 14 січня 2008 р. [215], від 1 грудня 2010 р. [213] і від 12 грудня 2012 р. [214]; проекти Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. [2] і від 3 грудня 2012 р. [3]; проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 р. [122].

Не сприяє виправленню цієї ситуації також і відсутність більш загального нормативного акта, який би встановлював статус публічної адміністрації як цілісної системи суб'єктів публічного адміністрування та закріплював засади її діяльності. Хоча, на нашу думку, такий нормативний акт забезпечив би утвердження єдиних стандартів діяльності суб'єктів публічної адміністрації на усіх рівнях публічної влади і слугував би альтернативою згаданим вище законопроектам, закріплюючи на відміну від них вимоги до усіх інструментів діяльності, а не до їх окремих різновидів [107].

Натомість, на сьогоднішній день залишаються чинними нормативно-правові акти різної юридичної сили, які регулюють окремі питання діяльності кожного із

суб'єктів публічної адміністрації окремо, включаючи вимоги до певних інструментів їх діяльності, наприклад: Закон України «Про Кабінет Міністрів України», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [195] і «Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня 2005 р. № 870 [193]; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено положення про кожен центральний орган виконавчої влади, у тому числі «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» від 25 червня 2020 р. № 614, «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» від 2 вересня 2015 р. № 667 [167]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», низка нормативно-правових актів підзаконного рівня, якими затверджено регламенти кожного органу місцевого самоврядування у державі, наприклад, рішення Київської міської ради «Про Регламент Київської міської ради» від 7 липня 2016 р. № 579/579 [233] та ін. [107].

У сфері забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля так само відсутній нормативно-правовий акт, який встановлював би єдині правила діяльності публічної адміністрації за цим напрямом, як власне й загалом у сфері охорони навколишнього природного середовища. Натомість окремі питання прийняття нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації, окрім названих вище нормативних документів, урегульовано нормативними актами загального характеру, а саме: Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 [133], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 [163], наказом Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 квітня 2005 р. № 34/5 [123] та ін. Разом із тим ці нормативні документи не поширюють свою



дію на нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, які не є органами виконавчої влади, як-то Президент України та органи місцевого самоврядування [107].

Стосовно адміністративних актів, а також інших інструментів діяльності публічної адміністрації (актів-планів, актів-дій), то порядок їх прийняття (або здійснення у випадках з актами-діями) більшою або меншою мірою регулюється в межах низки нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічної адміністрації за конкретними напрямками та окремі різновиди суспільних відносин. Їх можна умовно поділити на: 1) загальні, які прямо не стосуються галузі охорони навколишнього природного середовища, але поширюють свій вплив на діяльність публічної адміністрації у тому числі у цій сфері. Такими є закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 2) які регулюють діяльність публічної адміністрації з публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища та суспільні відносини, що складаються у зв'язку із реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. При цьому процедури прийняття адміністративних актів чи застосування інших інструментів окремого нормативного закріплення в межах самостійних структурних частин цих нормативних актів не набули. Натомість вони регламентовані як складові порядків виконання покладених на суб'єктів публічної адміністрації функцій, наприклад, контролю, видачі документів дозвільного характеру та ін. Відповідно, щоб з'ясувати, які інструменти та за якими правилами застосовуються публічною адміністрацією з метою забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, необхідно звернутись до виконуваних ними функцій [107].

Їх перелік та порядок реалізації закріплено насамперед в екологічному (антропоохоронному [43]) законодавстві України, до складу якого, нагадаємо [112], відносяться наступні закони (маємо уточнити, що ми підтримуємо концепцію вузького розуміння терміна «законодавство», відповідно до якої під ним розуміється тільки сукупність законів [119; 250]): Земельний кодекс України,

Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про відходи», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд України», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [145] та ін. [107].

Так, ще раз підкреслимо, що ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» покладає на суб'єктів публічної адміністрації такі функції: спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [223]. Цей перелік, як бачимо, не є вичерпним, що дозволяє відносити до нього й інші виконувані суб'єктами публічної адміністрації функції, які можна визначити шляхом аналізу подальших положень цього закону, а також низки інших нормативно-правових актів екологічного законодавства, у тому числі названих нами вище. Перш ніж перейти до їх вивчення, зауважимо, що у ст. 16 цього закону йдеться про державне управління, але перераховується ширше коло суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органи місцевого самоврядування, які здійснюють муніципальне управління. На нашу думку, сам по собі термін «державне управління» є пережитком минулого і не відповідає українській правовій дійсності, тому його варто замінити на сучасне «публічне управління» або «публічне адміністрування» [107].

Окрім того, зазначимо також, що не всі функції суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища набули закріплення у вигляді прямої вказівки на те, що щось є функцією (що, власне, нами було продемонстровано вище, під час коментування невичерпного переліку функцій, закріплених у ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього

природного середовища»). У решті випадків нормативні акти закріплюють повноваження, покладені на суб'єктів публічної адміністрації. Таке закріплення відбувається у вигляді мовних зворотів: «у межах своєї компетенції», «до компетенції належать», «відповідно до покладених завдань», «виконує», «здійснює» та ін. А оскільки компетенція суб'єктів прямо впливає із функцій, які ними виконуються, (вони ними обумовлені), то відповідно на їх підставі можна сформулювати ці функції. Наприклад, згідно з п. «в» ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено, що до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (далі – Міністерство екології та природних ресурсів України), належать організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [223]. Звідси можна припустити, що йдеться про повноваження, покладені на Міністерство екології та природних ресурсів України задля реалізації функцій моніторингу та інформування [107].

Проте слід звернути увагу й на таке: наприкінці ст. ст. 20 і 20<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», після переліку всього належного до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України, закріплено, що це Міністерство: «виконує й інші функції, визначені законами України»; «виконує також інші функції, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України» [223]. Звідси можна припустити, що законодавець ототожнив поняття функцій і повноважень. На нашу думку, будь-які дії, у тому числі затвердження, забезпечення, координація, здійснення, встановлення, керівництво та інші, характеризують конкретну діяльність із реалізації повноважень. Відповідно, якщо у нормативному акті закріплено, що до компетенції суб'єкта належать здійснення, організація, одержання, затвердження, то йдеться про повноваження, які суб'єкт виконує задля досягнення вищої мети, більш загальних цілей. Натомість «функції» є категорією більш загального

характеру, на їх реалізацію покладаються повноваження, у вигляді дозволених або обов'язкових до виконання дій, що у сукупності своїй дозволяють досягти призначення суб'єкта публічної адміністрації. Наприклад, функція оцінки впливу на довкілля передбачає необхідність координації і забезпечення її здійснення, прийняття висновку за наслідком її здійснення. Але усі ці дії не є окремими функціями. Тим більш що, у ст. 16 цього ж закону закріплено перелік функцій, які виконуються названими суб'єктами, і той спосіб, у який вони закріплені, підтверджує, що у ст. ст. 20 і 20<sup>1</sup> перераховано не функції, а повноваження. Підтверджує нашу думку й те, що у ч. 2 ст. ст. 17–19 після закріплення компетенції суб'єктів публічної адміністрації встановлено, що вони можуть виконувати й інші «повноваження» [223]. Термін «повноваження» зустрічається й у подальших статтях, в яких закріплено компетенцію суб'єктів публічної адміністрації. Тому, виходячи з викладеного, вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 2 ст. 20 і ч. 2 ст. 20<sup>1</sup>, замінивши слово «функції» на «повноваження» [107].

Пропонуючи шляхи удосконалення ст. 20<sup>1</sup>, зазначимо і про необхідність внесення інших змін. Зокрема, в межах цієї статті закріплено, що до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів належить «реалізація повноважень ...» [223]. Однак термін компетенція означає «коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи» [13, с. 560], а отже, відповідні положення зазначеної статті означають «повноваження на реалізацію повноважень». Таке формулювання, на нашу думку, є некоректним і виглядає комічно, що вказує на необхідність внесення змін до ст. 20<sup>1</sup>, наприклад, шляхом видалення словосполучення «реалізація повноважень» з п.п. «б» і «г» у ст. 20<sup>1</sup>, переходячи одразу до назви конкретного повноваження. Це потребує також уточнення зазначених повноважень, що можна зробити, узгодивши положення ст. 20<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів. Або можна залишити загальне формулювання «повноваження у сфері» [107].

Повертаючись до визначення функцій, які виконують суб'єкти публічної адміністрації у сфері публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища, зазначимо, що законодавством виділяються наступні:

1. *Оцінка впливу на довкілля та оцінка транскордонного впливу на довкілля*, реалізація яких передбачає аналіз інформації стосовно планованої господарської діяльності до прийняття рішення про її провадження, розгляд і визначення її можливого впливу на довкілля та видачу висновку щодо допустимості або недопустимості провадження такої діяльності та екологічних умов її провадження (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»). Під час оцінки впливу на довкілля суб'єкти публічної адміністрації уповноважені видавати висновок з оцінки впливу на довкілля, який є документом дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [225] (п. 4 у Переліку). Порядок його видачі регламентовано Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 1026 [186]. Виходячи з його аналізу, можна підсумувати, що цей висновок є адміністративним актом, а отже, його можна віднести до інструментів діяльності публічної адміністрації у досліджуваній нами сфері [107].

Це зумовлено наступними його рисами: по-перше, його прийняттю не передують ухвалення інших адміністративних актів у вигляді рішень суб'єктів публічної адміністрації про видачу висновку, що вказує на його самостійний характер; по-друге, він відповідає ознакам адміністративних актів, які виділяються у юридичній літературі, а саме: 1) має конкретно-індивідуальний характер, тобто регулює конкретний випадок у сфері публічного адміністрування (визначає допустимість чи обґрунтовує недопустимість провадження планованої діяльності – прим. автора) та його адресатом є індивідуально визначена особа чи коло осіб, які

можуть бути чітко ідентифікованими (суб'єкт господарювання який має намір провадити господарську діяльність – прим. автора); 2) являє собою офіційне рішення суб'єкта публічної адміністрації (приймається суб'єктом публічної адміністрації у визначеному законом порядку у контексті реалізації публічної функції оцінки впливу на довкілля, має офіційний характер та призводить до юридичних наслідків – прим. автора); 3) є зовнішньо спрямованим (тобто воно не належить до внутрішньої документації – прим. автора); 4) видається в односторонньому порядку та є обов'язковим для виконання (обов'язковість його виконання прямо передбачена законом, він не є дво- або багатостороннім актом, він приймається конкретно визначеним суб'єктом на підставі розгляду ним документів, поданих суб'єктом господарювання – прим. автора); 5) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав та/або обов'язків для свого адресата [83, с. 218–222] (у даному разі такими наслідками можуть бути: виникнення обов'язку із дотримання екологічних умов, зазначених у висновку; виникнення підстави для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності – прим. автора) [107].

Стаття 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає також й інший інструмент, який використовується суб'єктами публічної адміністрації – рішення про провадження планованої діяльності, яке може прийматись у формі документа дозвільного характеру або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування у порядку, встановленому законодавством для відповідних рішень [224] (ч. 1 ст. 11). При цьому таке рішення може прийматись як у формі окремого документа, так і у якості нього може використовуватись висновок з оцінки впливу на довкілля, у якому визначено допустимість провадження планованої діяльності (якщо після ухвалення висновку з оцінки впливу на довкілля законодавством не передбачається прийняття рішення про провадження планованої діяльності для початку її провадження [224] – ч. 3 ст. 11) [111].

На нашу думку, це рішення так само належить до адміністративних актів, оскільки йому властиві ознаки цих інструментів діяльності публічної адміністрації, названі нами вище. У тому числі це стосується юридичних наслідків, а саме, цей

документ є підставою для початку провадження планованої господарської діяльності, встановлює (затверджує) параметри та умови провадження планованої діяльності [111].

Але дещо незрозумілою є нормативно закріплена можливість довільної форми цього рішення та ймовірний характер документа дозвільного характеру (тобто воно таким може й не бути). На нашу думку, у законі має бути чітко визначено, є рішення документом дозвільного характеру чи ні. Оскільки у протилежному випадку це створює загрозу неоднаковій практиці регулювання однотипних суспільних відносин: в однакових випадках прийматимуться рішення за різною процедурою із різними юридичними наслідками. Цього не слід допускати, тому необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» прибравши зайве: або фразу «документа дозвільного характеру», або «іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування» [111].

На нашу думку, варто прибрати слова «або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування»», які призводять до неоднозначності правової природи рішення про провадження планованої діяльності. Доцільність такої зміни обумовлена і тим, що відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» таке рішення є підставою для початку провадження цієї діяльності, а отже, воно має характер документа дозвільного характеру (що підтверджується дефініцією таких документів, закріпленою у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Однак зауважимо, що у Законі України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру з такою назвою відсутній [111].

Викладене наводить на міркування з приводу того, що «рішення про провадження планованої діяльності» може і не бути окремим документом дозвільного характеру, який має саме таку назву. Натомість воно може бути збірним поняттям, за допомогою якого узагальнено позначається сукупність однотипних документів дозвільного характеру, тобто усі рішення, які приймаються

щодо провадження конкретних видів господарської діяльності. Окрім висновку з екологічної оцінки (у визначених законом випадках), такими можуть вважатись, відповідно до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», наприклад, дозвіл на провадження діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях (п. 144 у Переліку), дозвіл на спеціальне водокористування (п. 70 у Переліку), дозвіл на користування надрами в межах конкретних ділянок (п. 133 у Переліку) [111].

У такому разі маємо уточнити, чи передує видачі документа дозвільного характеру прийняття рішення про його видачу. Чинні нормативні акти не завжди містять пряму вказівку на це. Наприклад, у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» закріплено, що «представницький орган місцевого самоврядування розглядає та приймає на пленарних засіданнях рішення щодо видачі ...» (ч. 1 ст. 4<sup>1</sup>), «керівники дозвільних органів, посадові особи цих органів, які відповідно до законодавства мають повноваження приймати рішення з питань видачі документів дозвільного характеру ...» (ч. 1 ст. 10). У свою чергу, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» від 13 березня 2002 р. № 301 [187], навпаки, не закріплено повноважень на прийняття рішення про видачу дозволу, натомість зазначено, що уповноважений суб'єкт публічної адміністрації або видає дозвіл (п. 5), або приймає рішення про відмову у видачі дозволу (п. 7) [111].

Така ситуація свідчить, з одного боку, про ймовірність неузгодженості між нормативно-правовими актами, з другого боку, про імовірну відсутність єдиної практики видачі документів дозвільного характеру, а, з третього – про ймовірність того, що окремі дозволи є одночасно документом дозвільного характеру, який дає право на провадження господарської діяльності, і втіленням рішення про його видачу, зокрема, якщо йдеться про рішення та висновки, які згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» є



різновидами документів дозвільного характеру. Так чи інакше, на нашу думку, ця ситуація потребує свого вирішення шляхом внесення змін до чинних нормативних актів з метою уніфікації правил видачі документів дозвільного характеру, адже вона має здійснюватись за єдиними стандартами, вимогами й порядком, відповідно до яких буде чітко встановлено, у яких випадках та які рішення приймаються суб'єктами публічної адміністрації [111].

Разом із тим варто уточнити, чи є рішення про видачу документа дозвільного характеру адміністративним актом. У цьому разі слід визначити, що створює юридичні наслідки для суб'єкта господарювання, виданий йому дозвіл чи рішення про видачу йому дозволу? Якщо звернутись до дефініції документа дозвільного характеру, закріпленої у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», то можна побачити, що в ній визначено дві окремі обставини, які можуть бути не пов'язані одна з одною (про що свідчить формулювання «та/або»): 1) без наявності документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності; 2) документ дозвільного характеру видається суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [137]. Тим самим закон: по-перше, відмежував документи дозвільного характеру, які призводять до юридичних наслідків, від документів дозвільного характеру, які до таких наслідків не призводять. У перших випадках документ дозвільного характеру буде адміністративним актом, у других, на нашу думку, – ні; по-друге, встановив, що окремі документи дозвільного характеру видаються лише після того, як суб'єкту господарювання надається право на провадження виду господарської діяльності. Відповідно, у таких випадках спочатку приймається рішення про видачу документа дозвільного характеру, яке й призводить до юридичних наслідків та є адміністративним актом, а вже потім видається для підтвердження цього рішення та наданого права офіційний документ [111].

Встановивши це, маємо також уточнити, що хоча у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» і згадується рішення про провадження планованої

діяльності, однак воно все ж приймається не у контексті такої оцінки, а в рамках видачі документів дозвільного характеру. А тому цей інструмент, а точніше категорію інструментів доцільно охарактеризувати як такі, що використовуються публічною адміністрацією при реалізації дозвільної функції.

Таким чином, у сфері оцінки впливу на довкілля та оцінки транскордонного впливу на довкілля суб'єкти публічної адміністрації використовують такий адміністративний акт, як висновок з оцінки впливу на довкілля. При цьому він є інструментом адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, оскільки його використання спрямоване на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля, раціональне використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яке може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [224] (преамбула до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»). Тим самим, як ми зазначали вище, забезпечується реалізація правомочностей на чужі дії, яка може відбуватись без формулювання відповідних вимог до інших суб'єктів. Аналогічним чином забезпечуватиметься реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля й у решті випадків застосування інструментів діяльності публічної адміністрації, тому до цього питання ми більше не повертатимемося.

2. *Стратегічна екологічна оцінка*, яка передбачає визначення, опис та оцінювання наслідків виконання документів державного планування (стратегій, планів, схем, містобудівної документації, загальнодержавних програм, державних цільових програм та інших програм і програмних документів, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування) для довкілля, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку та інші необхідні дії (п. 3, 7 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»). Як бачимо, не зважаючи на схожість назв із попередньо названою функцією, реалізація цієї пов'язана з розробленням і

прийняттям документів державного планування, тобто з використанням такого інструменту діяльності публічної адміністрації, як акти-плани. Але порядок їх розробки і затвердження в межах Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» не розкрито, натомість ним урегульовано порядок оцінки такого плану до його затвердження та дії суб'єктів публічної адміністрації після затвердження плану (моніторинг, інформування) [107].

Вивчення положень цього закону дає змогу зробити висновок, що у процесі стратегічної екологічної оцінки не використовуються такі інструменти, як адміністративні акти чи акти-плани (хоча вона спрямована на акти-плани, однак вони не застосовуються під час проведення оцінки). Але, оскільки стратегічна екологічна оцінка віднесена до функцій суб'єктів публічної адміністрації (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), то відповідно певні інструменти діяльності публічної адміністрації все ж мають бути використані у цій сфері. На нашу думку, у такому разі варто виходити від протилежного, якщо не використовуються інструменти у формі нормативних, адміністративних актів, планів, а також договорів, то залишаються лише акти-дії, які не тягнуть юридичних, але призводять до фактичних наслідків [83, с. 273; 107].

Так, з огляду на те, що результати стратегічної екологічної оцінки не носять обов'язковий характер, відповідно і до юридичних наслідків вони не призводять: закон не пов'язує можливість або неможливість прийняття акта-плану із результатами стратегічної екологічної оцінки. Проте водночас суб'єкт публічної адміністрації враховує в документі державного планування звіт про стратегічну екологічну оцінку, результати громадського обговорення та консультацій, у тому числі транскордонних [238] (п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»). Відповідно, фактичні наслідки проведеної оцінки виникають у наступному вигляді: після її здійснення суб'єкт враховує ці результати у акті-плані [107].

Отже, підсумуємо, що у контексті стратегічної екологічної оцінки суб'єкти публічної адміністрації використовують такі інструменти, як акти-дії. Ними можуть бути: моніторинг наслідків виконання документа державного планування

для довілля; оприлюднення документа державного планування, результатів моніторингу, довідок про консультації та про громадське обговорення, інформування в інші способи, передбачені законом; підготовка довідок (які відносяться до публічної інформації відповідно до ч. 6 ст. 13 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» та належать до офіційних документів, що засвідчують певні факти, які не є адміністративними актами [83, с. 218]), зокрема про громадське обговорення та про консультації, в яких підсумовуються отримані зауваження і пропозиції та зазначається, яким чином у документі державного планування та звіті про стратегічну екологічну оцінку враховані зауваження і пропозиції, а також обґрунтовується обрання саме цього документа державного планування у тому вигляді, в якому він запропонований до затвердження, серед інших виправданих альтернатив, представлених до розгляду та ін. [107].

3. *Ліцензування у сфері охорони навколишнього природного середовища*, яке здійснюється, наприклад, за такими напрямками: ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою для здоров'я людей; ліцензування господарської діяльності у сфері використання ядерної енергії тощо; ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення; ліцензування операцій у сфері поводження з відходами. Під час реалізації цієї функції суб'єкти публічної адміністрації з метою вирішення конкретної адміністративної справи приймають такі рішення: про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, про видачу ліцензії (яке завжди передує фактичній видачі ліцензії – ч. 7 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»), про відмову у видачі ліцензії, про анулювання ліцензії, про зупинення дії та про відновлення дії ліцензії повністю або частково, про розширення, звуження провадження виду господарської діяльності ліцензіатом, про переоформлення ліцензії та ін. (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності») [107].

Цим рішенням властиві усі ознаки адміністративних актів, які ми наводили вище, включаючи юридичні наслідки, до яких вони призводять, наприклад: набуття права на повторне звернення із заявою та обов'язку усунути причини, що стали

підставою для прийняття рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду або про відмову у видачі ліцензії, (ч. 5 ст. 12, ч. 4 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»); набуття права на провадження виду господарської діяльності у разі прийняття рішення про видачу ліцензії; збереження права на провадження господарської діяльності з рішенням про переоформлення ліцензії; позбавлення права на провадження господарської діяльності та набуття обов'язку припинити її на підставі рішення про анулювання ліцензії тощо.

Окрім прийняття названих рішень, під час ліцензування суб'єкти публічної адміністрації також здійснюють інші важливі дії, головними з яких є внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) запису про рішення про видачу ліцензії (п. 1<sup>1</sup> ч. 1 ст. 1, ч. 11 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»), оприлюднення цього рішення на офіційному вебсайті органу ліцензування, видача виписки з ЄДР та ін. На нашу думку, їх слід відносити до інструментів діяльності публічної адміністрації, але варто уточнити, до яких саме.

Передусім зауважимо, що дії, пов'язані з оприлюдненням інформації, вчиняються, на нашу думку, насамперед на виконання покладеного на державу обов'язку із поширення екологічної інформації та забезпечення доступу громадськості до неї (ст. 5 Орхуської конвенції) в частині надання в належній формі інформації про виконання органами публічної влади публічних функцій та про надання населенню послуг, які мають відношення до навколишнього середовища (п. «в» ч. 7 ст. 5 Орхуської конвенції). Тому вони мають розглядатись як такі, що здійснюються під час реалізації функції інформування, а отже, ми пізніше повернемося до їх характеристики як інструментів діяльності публічної адміністрації під час розгляду названої функції.

Щодо внесення запису до ЄДР, то це, на нашу думку, свідомо-вольове діяння, яке полягає у вчиненні на підставі чинного законодавства певних обов'язкових дій, обумовлених реалізацією суб'єктами публічної адміністрації повноважень на видачу ліцензії та пов'язаних із внесенням інформації про рішення про видачу

ліцензії у базу даних, внаслідок чого настають фактичні наслідки – ліцензія вважається належно оформленою в електронному вигляді (власне, внесення запису до ЄДР – це єдиний можливий спосіб оформлення, визначений ч. 11 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). З викладеного бачимо, що внесення запису до ЄДР відповідає ознакам актів-дій, які виділяються у науковій літературі, а саме: здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, можуть застосовуватись винятково з підстав та в межах, визначених нормативно-правовими актами, мають свідомо-вольовий характер, здійснюються у формі інтелектуально-вольових та фізичних дій, втілюють публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, націлені на отримання фактичного результату для приватних осіб зокрема у процесі надання адміністративних послуг, не призводять до настання правових наслідків (виникнення прав і обов'язків) [1, с. 182; 46, с. 328–329; 83, с. 273–274]. Для підтвердження відповідності досліджуваної нами дії останній з названих ознак зауважимо, що юридичні наслідки у вигляді виникнення права на провадження виду господарської діяльності настають не з внесенням даних до ЄДР, а, згідно з п. 1<sup>1</sup> ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», у зв'язку з прийняттям органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, що прирівнюється до видачі ліцензії.

Вказане, на нашу думку, стосується і видачі виписки з ЄДР, обов'язок щодо здійснення якої покладено на суб'єктів публічної адміністрації у контексті здійснення ліцензійного провадження та закріплено у ч. 11 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Ця дія аналогічним із внесенням запису до ЄДР чином відповідає ознакам актів-дій, а отже, відноситься до цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації.

4. *Дозвільна функція*, яка полягає у видачі суб'єктами публічної адміністрації документів дозвільного характеру, їх переоформленні та/або анулюванні у зв'язку з наданням або втратою права суб'єктів господарської діяльності на провадження видів господарської діяльності та громадян на здійснення діяльності, робіт у сфері, пов'язаній з використанням природних ресурсів та впливом на довкілля. У рамках

реалізації цієї функції чинними нормативно-правовими актами передбачено видачу наступних документів дозвільного характеру:

– спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок (п. «г» ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»);

– дозволів на перевезення радіоактивних матеріалів (п. 4 ст. 1, ст. 6, ст. 11-1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання перевезення радіоактивних матеріалів» від 3 жовтня 2007 р. № 1196 [31], наказ Державного комітету ядерного регулювання України «Про затвердження форми дозволу на здійснення міжнародних перевезень радіоактивних матеріалів та форми заяви про видачу дозволу на перевезення радіоактивних матеріалів» від 17 грудня 2008 р. № 198 [198]);

– дозволів на спеціальне водокористування (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459» від 13 березня 2002 р. № 321 [177], );

– дозволів на проведення робіт на землях водного фонду (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду» від 12 липня 2005 р. № 557 [176]);

– спеціальних дозволів на користування надрами (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615 [184]);

– спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів – лісорубних або лісових квитків (постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р. № 761 [129]);

– дозволів на використання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на

виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки» від 26 жовтня 2011 р. № 1107 [175]);

– дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи» від 13 березня 2002 р. № 302 [190], наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців» від 9 березня 2006 р. № 108 [148]);

– дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях (ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» від 13 березня 2002 р. № 301 [187]);

– санітарного паспорта на право проведення робіт з джерелами іонізуючих випромінювань в установах України (наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України»» від 2 лютого 2005 р. № 54 [146]);

– радіаційно-гігієнічних регламентів «Допустимий скид підприємства», «Допустимий викид підприємства» (наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України»» від 2 лютого 2005 р. № 54 [146]);



– дозволів на право участі у радіаційному моніторингу (наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України»» від 2 лютого 2005 р. № 54 [146]) та ін.

Під час реалізації дозвільної функції в окресленій сфері суб'єкти публічної адміністрації приймають в основному наступні юридично важливі рішення: рішення про видачу, про відмову у видачі, про переоформлення та про анулювання документів дозвільного характеру. Їм властиві такі ж саме ознаки, як і аналогічним рішенням суб'єктів ліцензування, тому ми не будемо їх дублювати і лише підкреслимо належність цих рішень до адміністративних актів.

Разом із тим наголосимо на неоднаковому підході суб'єктів нормотворчості до регламентації вимог і порядків здійснення дозвільної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля. По-перше, для кожного різновиду дозвільної діяльності (які ми умовно виділяємо за критерієм виду документів дозвільного характеру) названі вище нормативно-правові акти передбачають застосування різного обсягу інструментів. Інакше кажучи, якщо стосовно одних дозволів нормативно закріплені повноваження на прийняття усієї низки названих рішень, то щодо інших передбачена можливість видачі лише окремих із них. Наприклад, стосовно дозволів на проведення робіт на землях водного фонду постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 557 опосередковано закріплює обов'язок лише щодо прийняття рішення про видачу дозволу, який випливає з вимоги зазначення у тексті дозволу дати прийняття і номера рішення органу про видачу дозволу; Порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321, передбачає видання рішень тільки про видачу або про відмову у видачі дозволу, решта адміністративних актів цим документом не згадуються; Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня

2011 р. № 1107, передбачає прийняття рішень щодо видачі, про відмову у видачі і про анулювання дозволу тощо.

Враховуючи викладене, наголосимо на необхідності узгодження цих нормативно-правових актів із загальними засадами здійснення дозвільної діяльності суб'єктами публічної адміністрації, закріпленими Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Водночас зазначимо й те, що певні з них закріплюють з приводу регулювання видачі, відмови у видачі, переоформлення та анулювання дозволів відсильні норми на цей Закон. У такий спосіб, на нашу думку, було здійснено спробу заповнити наявні у цих нормативних документах прогалини щодо прийняття відповідних рішень. Тим не менш такий крок залишив відкритим питання доцільності закріплення у положеннях цих нормативних актів вимог щодо прийняття одних рішень та ігнорування вимог Закону стосовно решти адміністративних актів. Тому, на наш погляд, доречно у нормативно-правових актах, якими затверджено порядки видачі документів дозвільного характеру, закріпити у відповідності із Законом обов'язок щодо видання усіх передбачених ним адміністративних актів замість вибіркової згадки окремих із них. Відсильна на Закон норма матиме значення з точки зору уникнення необхідності дублювання його положень у підзаконних нормативних актах стосовно процедур видання адміністративних актів. Що ж стосується нормативно-правових актів, у яких відсутня така відсильна норма, то її слід закріпити під час внесення зазначених змін і доповнень.

По-друге, акцентуємо увагу й на інших суперечностях, допущених у нормативно-правових актах, якими регулюється дозвільна діяльність суб'єктів публічної адміністрації у галузі охорони довкілля. Наприклад, на неузгодженості підходів до визначення поняття та різновидів документів дозвільного характеру, застосованих у законах України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» і «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

А саме, нагадаємо, що ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає документ дозвільного характеру як дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному

вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [137]. Як бачимо, ліцензії до категорії документів дозвільного характеру цим законом не віднесено. Більш того, положення Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» не поширюються на відносини ліцензування, крім відносин щодо видачі документів дозвільного характеру, необхідних для отримання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності [137], що закріплено у ч. 2 ст. 2 цього Закону.

З чого випливає, що ліцензування є окремою функцією, її реалізація регулюється окремим нормативно-правовим актом, а ліцензії не є різновидами документів дозвільного характеру. Вказане підтверджується також положеннями п. 1<sup>1</sup> і п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», відповідно до яких: ліцензія – це право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню (звернімо увагу – право, а не документ дозвільного характеру, під яким згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розуміється документ, що видається у разі надання права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності); а видача ліцензії – це надання суб'єкту господарювання права на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії [206] (підкреслимо, що й у даному разі документи дозвільного характеру не фігурують у процесі ліцензування).

Всупереч вказаному, п. 4 ст. 1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» відносить до документів дозвільного

характеру у тому числі ліцензії, а ст. 6 цього ж Закону закріплює, що дозвільна діяльність передбачає ліцензування. На нашу думку, такий стан нормативно-правової регламентації сутності і правової природи ліцензій, документів дозвільного характеру, ліцензування і дозвільної діяльності, а також стан нормативно-правового регулювання відносин, які виникають у сфері ліцензування і видачі документів дозвільного характеру, є неприпустимим, адже свідчить про відсутність єдиного розуміння юридичних термінів, понять і категорій та призводить до неоднакової практики тлумачення й застосування правових норм. Це неприйнятно для нормативно-правових актів, оскільки є порушенням нормотворчої техніки, вводить в оману громадськість і перешкоджає здійсненню нормативно-правового регулювання належним чином. На нашу думку, виправити окреслений недолік можна шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» з метою узгодження його з положеннями законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині визначення понять ліцензій і документів дозвільного характеру, ліцензійної і дозвільної діяльності (конкретні пропозиції ми надамо нижче).

Аналогічно з ліцензіями недоцільно, на нашу думку, відносити до документів дозвільного характеру сертифікати, які відрізняються від них метою видачі, змістом, призначенням і правовими наслідками видачі тощо. Так, з аналізу абз. 4, 10, 24, 25, 33 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [245] випливає, що під сертифікатом слід розуміти документ, який видається з метою підтвердження відповідності продукції, процесів, послуг, систем або персоналу вимогам, які до них висунуті і зафіксовані у технічних регламентах, стандартах, технічних специфікаціях або в інший спосіб. Тобто, на відміну від документів дозвільного характеру, сертифікати застосовуються не задля підтвердження певного права на здійснення виду діяльності, а з метою встановлення відповідності якісних характеристик певних об'єктів висунутим у технічній документації вимогам. Як бачимо, це зовсім різні за юридичною

природою документи, вони не збігаються ані за родовими, ані за видовими ознаками, тому їх неможливо ставити в один ряд та охоплювати однією назвою.

Окреслене властиве у тому числі і для сертифікатів, які видаються у сфері використання ядерної енергії: сертифікат – це документ, що підтверджує відповідність радіоактивних матеріалів, організаційних заходів та технічних засобів (спеціальних умов, перевезення та конструкції пакувального комплекту), важливих для забезпечення ядерної та радіаційної безпеки під час перевезення радіоактивних матеріалів, ПБПРМ-2006 та інших нормам, правилам і стандартам з ядерної та радіаційної безпеки (п. 16 ст. 1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», п. 3.4 Порядку видачі сертифікатів щодо безпечного перевезення радіоактивних матеріалів, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 6 вересня 2007 р. № 119 [178]; пп. 9.27–9.34 Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006), затверджених наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 30 серпня 2006 р. № 132 [194]).

З огляду на це вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» також в частині віднесення сертифікатів до документів дозвільного характеру, якими буде усунуто зазначену помилку і прибрано сертифікати з їх переліку, а сертифікацію (як діяльність з їх видачі) – з видів дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Запропоновані зміни можна здійснити наступним шляхом: перейменувати цей Закон на «Засади публічного адміністрування сфери використання ядерної енергії та радіаційної безпеки», що буде більш сучасно і відповідатиме дійсному змісту зазначеного закону, який окрім дозвільної діяльності (ст. 11-1) закріплює також засади ліцензування (пп. 9–13 ст. 1, ст. ст. 7–9, розд. III), сертифікації (п. 16 ст. 1, ст. 11-2), державної реєстрації (п. 2 ст. 1, ст. 11), контролю і нагляду (ст. 15); відмежувати дефініції документів дозвільного характеру, ліцензій і сертифікатів; виокремити ліцензування, сертифікацію, державну реєстрацію у самостійні

напрями або функції публічного адміністрування (наразі у ст. 6 Закону йдеться про «складові державного регулювання») у сфері використання ядерної енергії і розмістити їх поряд із дозвільною діяльністю (а не як її різновиди); додати до переліку напрямів/функцій публічного адміністрування контроль і нагляд, про які також згадується у подальших положеннях Закону. Разом із тим необхідно буде внести відповідні зміни до ст. 28 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», видаливши з її тексту положення про ліцензії і сертифікати, натомість назвавши конкретні найменування дозволів у сфері використання ядерної енергії.

Незадовільний стан нормативно-правового регулювання характерний також для відносин, які виникають з приводу видачі інших документів дозвільного характеру у галузі охорони довкілля. Зокрема, Закон України «Про відходи»: у п. «к» ч. 1, п. «б» ч. 2 ст. 20, п. «б» ст. 20<sup>1</sup> закріплює повноваження місцевих державних адміністрацій, у тому числі обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, та органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища щодо видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; у п. «а» ч. 1 ст. 32 забороняє провадити господарську діяльність, пов'язану з утворенням відходів, без одержання від місцевих органів виконавчої влади дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами відповідно до вимог цього Закону; у п. «і» ч. 1 ст. 42 встановлює юридичну відповідальність за здійснення операцій у сфері поводження з відходами без відповідного дозволу на проведення таких операцій, а також за порушення встановленого порядку подання декларації про відходи або за неподання такої декларації; закріплює інші положення, пов'язані з обов'язком мати дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами [128].

Проте процедура видачі таких дозволів не урегульована на нормативному рівні, а саме: 1) цей Закон не визначає вимог і порядку видачі таких дозволів; 2) підзаконні акти, якими було б затверджено такий порядок, відсутні; 3) у мережі Інтернет можна знайти неофіційні тексти проектів постанов Кабінету Міністрів

України, якими затверджується Порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, від 13 квітня 2014 р. [182] та від 20 січня 2015 р. [183], які так і не набрали чинності; 4) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів» від 3 серпня 1998 р. № 1218 [191], яка закріплювала у цьому Порядку правила видачі дозволу на розміщення відходів, втратила чинність від 18 лютого 2016 р. Вочевидь така прогалина має бути виправленою шляхом закріплення у Законі України «Про відходи» засад видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та/або прийняття підзаконного акта, яким буде затверджено Порядок видачі цього різновиду документів дозвільного характеру.

Окресленим не вичерпуються усі недоліки чинних нормативно-правових актів у частині регламентації дозвільної діяльності у галузі охорони довкілля, але розглянуте дає змогу наочно побачити основні обриси сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом виконання дозвільної функції суб'єктів публічної адміністрації. З дослідженого можемо коротко підсумувати, що ця складова нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації потребує докорінних змін і кропіткої праці з її удосконалення шляхом заповнення прогалин, виправлення суперечностей та вирішення інших проблем, про які йшлося вище.

5. *Державна реєстрація*, яка передбачає створення та ведення відповідних державних реєстрів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ця функція реалізується зокрема за такими напрямками: державна реєстрація небезпечних факторів (урегульована постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів» від 13 червня 1995 р. № 420 [150]); державна реєстрація джерел іонізуючого випромінювання (урегульована постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного

регулювання діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання» від 16 листопада 2000 р. № 1718 [28]); державна реєстрація робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр (урегульована наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр» від 14 червня 2013 р. № 263 [179]) [107]; державна реєстрація установок, з яких здійснюються викиди парникових газів (ст. 9 Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»).

Під час реалізації реєстраційної функції суб'єкти публічної адміністрації приймають рішення про державну реєстрацію, рішення про відмову у державній реєстрації, рішення про анулювання державної реєстрації, а також здійснюють такі дії, як внесення записів про реєстрацію у журнали державної реєстрації та в електронні бази даних тощо [107]. На підставі проведеного вище аналізу аналогічних рішень та дій у сфері реалізації інших функцій публічної адміністрації можемо охарактеризувати їх як адміністративні акти та акти-дії відповідно (дублювати аналіз відповідності їх ознакам інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації вважаємо зайвим через значну схожість між цими та розглянутими вище інструментами).

6. *Контроль і нагляд.* Ці функції здійснюються з метою попередження, виявлення й припинення порушень вимог нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища і щодо дотримання законних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [107]. Контролю підлягають використання й охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій



системі [223] (ч. 2 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відповідно до ст. 91 Лісового кодексу України, пп. «е», «ї» ст. 20<sup>2</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 32 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. ст. 9–10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13 листопада 2013 р. № 824 [181] (пп. 3, 23 Порядку), «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275 [160] (пп. 3, 4 п. 4, п. 6 Положення), «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 р. № 976 [162] (п. 7 Положення), «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22 червня 1999 р. № 1109 [159] (п. 8 Положення) і наказу Міністерства енергетики та захисту довкілля України «Про затвердження Положення про територіальні та міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції» від 7 квітня 2020 р. № 230 [172] (п. 3, 5 розд. II Положення) та інших нормативно-правових актів під час здійснення контролю і нагляду суб'єкти публічної адміністрації уповноважені:

1) приймати наступні рішення: приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства з питань, що належать до їх компетенції; приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного

середовища; розпорядження про обмеження, припинення чи зупинення експлуатації об'єктів державного нагляду; рішення про обмеження або заборону господарської та іншої діяльності; постанови, розпорядження, висновки, приписи тощо щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів; приписи, постанови та висновки щодо усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, причини та умов виникнення і поширення інфекційних хвороб; постанови про обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств, установ і організації, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, рухомим залізничним складом і літаками у разі невідповідності їх вимогам санітарних норм; постанови про обмеження, тимчасову заборону або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-епідеміологічної експертизи, та у разі відступу від затвердженого проекту; постанови про тимчасову заборону виробництва, заборону використання та реалізації хімічних речовин, продуктів харчування, технологічного устаткування, будівельних матеріалів, біологічних засобів, товарів широкого вжитку, джерел іонізуючого випромінювання; постанови про обмеження, зупинення або заборону проведення викидів (скидів) забруднюючих речовин; постанови про зупинення або припинення інвестиційної діяльності; постанови про вилучення з реалізації (конфіскацію) небезпечних для здоров'я продуктів харчування, хімічних та радіоактивних речовин, біологічних матеріалів у порядку, що встановлюється законодавством та ін.;

2) вчиняти наступні дії: проводити перевірки (наприклад, дотримання вимог законодавства про радіаційну безпеку, наявності дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами та ін.), обстеження (наприклад, лісів, що перебувають у власності чи користуванні громадян і юридичних осіб), огляди (наприклад, речей, транспортних засобів, знарядь добування об'єктів рослинного і тваринного світу), виконувати відбір проб та

інструментально-лабораторні вимірювання (наприклад, показників складу та властивостей викидів стаціонарних джерел забруднення атмосферного повітря, вод лляльних, баластних, зворотних, поверхневих, морських), зупиняти транспортні засоби, вилучати документи (ліцензії, дозволи тощо), природні ресурси та вироблену з них продукцію, знаряддя їх добування, транспортні засоби, обладнання та ін. [78; 126; 131; 141; 159; 160; 162; 172; 181; 223].

Перераховані рішення та дії здійснюються уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації одноосібно з метою вирішення конкретних індивідуальних випадків (як-то попередження, виявлення і припинення правопорушень з боку користувачів природних ресурсів, забезпечення дотримання суб'єктами господарювання, які чинять вплив на довкілля, вимог природоохоронного законодавства тощо), спрямовані на певних визначених осіб (кожне з цих рішень та дій мають конкретних адресатів, наприклад, це можуть бути власники та користувачі лісів, суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з видобуванням природних ресурсів та/або яка чинить вплив на довкілля тощо), мають зовнішню спрямованість та призводять до відповідних наслідків: рішення – до юридичних (наприклад, до виникнення обов'язків припинити провадження господарської діяльності, обмежити, припинити чи зупинити експлуатацію об'єктів державного нагляду, усунути допущені порушення вимог екологічної безпеки, природоохоронного законодавства тощо), дії – до фактичних (наприклад, обстеження та огляд є допоміжними під час здійснення контролю та нагляду діями, які сприяють встановленню фактів наявності чи відсутності порушень вимог законодавства, проте самі по собі не є вимогами до припинення порушень, не встановлюють обов'язку з їх усунення тощо). У зв'язку з цим ми можемо охарактеризувати їх як адміністративні акти та акти-дії, відповідно.

Встановивши це, звернімо увагу на особливості нормативно-правової регламентації окремих із них. Зокрема, положення певних нормативно-правових актів сформульовані у такий спосіб, що наводить на думку про ймовірну тотожність приписів і розпоряджень. Наприклад, в абз. 3 ч. 3 ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» зазначено, що «державні

інспектори з ядерної та радіаційної безпеки мають право ... надсилати ... обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків у сфері безпеки використання ядерної енергії» [126]. З цитованого положення можна припустити, що або ці акти мають однакове призначення і є взаємозамінними, хоча при цьому належать до різних типів юридичних документів (що у свою чергу нівелює доцільність їх використання, оскільки немає необхідності у низці різноманітних документів з одного питання), або ж це альтернативні назви одного документа, у разі чого припис можна розглядати як різновид розпоряджень, які видаються саме в окреслених випадках. Так чи інакше, на нашу думку, слід точно встановити, які ж саме акти застосовуються у визначених ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» ситуаціях та чи являють собою приписи і розпорядження окремі різновиди адміністративних актів. Вирішення цих питань необхідне для того, щоб мати повноцінну уяву про інструменти діяльності публічної адміністрації в окресленій сфері та посприяти утвердженню однакової практики їх застосування, оскільки використання різних актів та різних процедур в однакових справах створює загрозу для порушення прав та інтересів громадян, а також для оскарження рішень та дій суб'єктів публічної адміністрації.

З цього приводу зауважимо, що у Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824, розрізняються приписи і розпорядження як окремі різновиди обов'язкових для виконання письмових вимог, які застосовуються з різною метою, що випливає з їх дефініцій, закріплених окремо одна від одної: приписи видаються з метою припинення виявленого порушення вимог ядерної та радіаційної безпеки, усунення його наслідків або вжиття компенсуючих заходів з метою пом'якшення таких наслідків, а розпорядження – з метою обмеження, припинення чи зупинення експлуатації об'єктів державного нагляду [181] (пп. 5, 6 п. 2 Порядку). Крім того, п. 23 Порядку розмежовує названі інструменти і за передумовами застосування: приписи видаються у разі виявлення під час інспекційної перевірки, інспекційного

обстеження чи проведення аналізу інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки об'єктів державного нагляду порушень вимог ядерної та радіаційної безпеки; розпорядження – у разі неможливості усунення порушень вимог ядерної та радіаційної безпеки та/або неспроможності суб'єкта діяльності у сфері використання ядерної енергії забезпечити дотримання таких вимог, що призвело чи може призвести до додаткового (вище встановлених рівнів) опромінення персоналу, населення або забруднення навколишнього природного середовища [181]. З викладеного бачимо, що з метою усунення порушень використовуються саме приписи, а отже, або дана постанова Кабінету Міністрів України суперечить Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (принаймні у випадках колізій перевага завжди надається закону, а не підзаконному акту [285; 286]), або ж у цьому Законі не враховано подальших змін у нормативно-правових актах України, зокрема положень постанови Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824, яка була прийнята набагато пізніше Закону.

Імовірніше, на наш погляд, що саме до Закону не було внесено змін, адже у постанові розмежовано ці два акти, надано їх визначення, закріплено випадки їх застосування, чим виправлено неточності Закону та урегульовано порядок діяльності публічної адміністрації більш чітко, зрозуміло й сучасно. Але аргумент стосовно невнесених своєчасно змін потрапляє під сумніви через те, що у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» від 20 серпня 2014 р. № 363 [161] (пп. 44 п. 4 Положення) допущено ті ж самі неточності, що і в Законі. Можна припустити, що при її прийнятті Кабінет Міністрів України керувався Законом та не зважав на постанову від 13 листопада 2013 р. № 824, або ж вирішив, що врахування відмінностей між приписами і розпорядженнями та їх суворе розмежування при формулюванні повноважень Державної інспекції ядерного регулювання України є несуттєвим. У такому разі зауважимо, що, на нашу думку, нормативно-правова регламентація вимог до діяльності публічної адміністрації, особливо якщо вона може зачіпати права, свободи та інтереси людини і громадянина, має здійснюватись чітко, конкретно, повноцінно, не допускаючи

найменшої можливості їх подвійного тлумачення і неоднакової поведінки в однотипних ситуаціях з причин, не обумовлених індивідуальними особливостями адміністративної справи. У цьому ракурсі, на наше переконання, не повинно існувати можливості застосування і приписів, і розпоряджень з одних питань (як-то усунення порушень): це має бути або припис, або розпорядження, оскільки у протилежному випадку не буде йтися навіть про урегульованість, упорядкованість, організаційну єдність та обґрунтованість діяльності публічної адміністрації.

Зважаючи на викладене, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та привести його у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824, уточнивши, що «державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки мають право ... надсилати ... обов'язкові для виконання *приписи* про усунення порушень і недоліків у сфері безпеки використання ядерної енергії». Крім того, варто також закріпити повноваження державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки на видачу розпоряджень про обмеження, припинення чи зупинення експлуатації об'єктів державного нагляду у випадках неможливості усунення в інший спосіб виявлених порушень або неспроможності дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки. Стосовно Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 363, то до нього слід внести аналогічні зміни, розмежувавши повноваження Інспекції на видачу приписів і розпоряджень.

Так само вважаємо некоректними положення Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22 червня 1999 р. № 1109, які закріплюють за суб'єктами державного санітарно-епідеміологічного нагляду повноваження на видачу з питань усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, причин та умов виникнення і поширення інфекційних хвороб, щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів одразу чотирьох видів

адміністративних актів – постанов, розпоряджень, висновків і приписів. При цьому, якщо у Положенні про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні ще встановлено окремі випадки видачі постанов (пп. «в» пп. 15 п. 10 ), то умови видання решти актів не визначені. З огляду на це вважаємо за необхідне запропонувати внести відповідні зміни до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22 червня 1999 р. № 1109, згідно з якими буде окремо визначено випадки й передумови видання кожного з названих актів.

Водночас маємо підкреслити, що стану нормативно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації з приводу здійснення контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища властиві й інші недоліки. Так, на сьогоднішній день відсутній нормативно-правовий акт, який би встановлював порядок здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» від 10 вересня 2008 р. № 464 [185] було скасовано, а новий не було прийнято [107].

У ч. 3 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з цього приводу закріплено, що порядок здійснення державного контролю за охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів визначається цим Законом та іншими законами України [223]. Однак у межах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» такий порядок не закріплено. Що стосується інших законів, які входять до складу екологічного законодавства, то в їх межах нормативно-правове закріплення порядку здійснення контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснене не кращим чином. Наприклад, у ст. 28 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» так само закріплено, що порядок здійснення державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону [221], але при цьому у законі такий

порядок не набув свого закріплення. Відсутній порядок здійснення контролю і в таких законах, як Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про відходи», «Про питну воду, питне водопостачання», «Про природно-заповідний фонд України». Навіть у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [131] відсутній порядок здійснення контролю та закріплено переважно повноваження суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері. Аналогічним чином у ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» закріплено лише окремі повноваження державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки. Натомість порядок здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки закріплено підзаконним нормативним актом – постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824 [107].

З викладеного можемо підсумувати, що нормативно-правова регламентація контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища потребує удосконалення, наприклад, одним із альтернативних способів: 1) шляхом доповнення відповідних законів порядками здійснення контролю; 2) шляхом видалення з них положення про те, що саме законами закріплюються порядки контролю і нагляду. У такому разі необхідно буде прийняти відповідні підзаконні нормативні акти, якими буде затверджено порядки здійснення контролю і нагляду; 3) шляхом закріплення в них відсильної норми на Закон України «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зазначивши, що саме цим законом визначено порядок здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища [107].

7. *Інформування, яке передбачає забезпечення вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища, підготовку щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, щорічне інформування населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій, систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку*



його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей, негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації, передачу інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації (ст. 25<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Інформування здійснюється відповідно до Орхуської конвенції, законів України «Про інформацію» [202], «Про доступ до публічної інформації» [138], «Про охорону навколишнього природного середовища», наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища» від 1 листопада 2005 р. № 397 [174] та інших нормативно-правових актів, що встановлюють повноваження й порядок інформування, включаючи оприлюднення документів, про які йшлося вище. Згідно з цими нормативно-правовими актами суб'єкти публічної адміністрації реалізують функцію інформування за допомогою вчинення у тому числі наступних дій: збір та узагальнення інформації; перевірка інформації, наданої підприємствами, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, її доповнення та уточнення; надання відредагованих даних для розміщення у регіональних засобах масової інформації (далі – ЗМІ); складання переліку об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; надання інформації для її висвітлення через державні аудіовізуальні та друковані ЗМІ; публікація роз'яснювальних матеріалів стосовно контактів з громадськістю та публікація іншої інформації з питань, що стосуються довкілля (зокрема, про його стан та компоненти, про фактори, що впливають або можуть вплинути на нього, про стан здоров'я та безпеки людей, умови їх життя, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля та ін.) в офіційних друкованих виданнях, на офіційних вебсайтах в мережі Інтернет, на єдиному

державному вебпорталі відкритих даних, оприлюднення шляхом її прикріплення на інформаційних стендах та в інший спосіб; надання в належній формі інформації про виконання органами публічної влади публічних функцій та про надання населенню послуг, які мають відношення до навколишнього середовища; підготовка та оприлюднення щорічних доповідей про стан навколишнього природного середовища; надання інформації за запитами на неї та ін. [64; 138; 174; 202; 223].

Ці дії характеризуються усіма рисами інструментів діяльності публічної адміністрації – вони здійснюються суб'єктами публічної адміністрації у контексті реалізації ними публічної функції інформування у порядку та на підставах, визначених на нормативному рівні, з метою виконання покладених на них публічних завдань. Крім того, вони здійснюються у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (невербальних дій) [46, с. 328] та не призводять до виникнення прав та обов'язків, але тягнуть за собою настання певних фактичних наслідків, наприклад: набуття знань про стан навколишнього природного середовища, поширення й донесення цих знань до суспільства тощо. У зв'язку з цим доцільно їх віднести до актів-дій, як інструментів діяльності публічної адміністрації.

Водночас, не зважаючи на те, що внаслідок зазначених актів-дій не виникає юридичних наслідків (прав та обов'язків), фактичні наслідки їх здійснення, у тому числі неналежного, безпосереднім чином впливають на реалізацію прав та свобод громадян. Так, у положеннях Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» визначено, що інформування і комунікація сприятимуть підвищенню рівня обізнаності громадськості про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища та ефективність впровадження ними нормативно-правових актів, стан навколишнього природного середовища та рівні його забруднення, принципи та методи сталого споживання і виробництва, захисту довкілля та дбайливого ставлення до живої природи [219]. Іншими словами, завдяки належному інформуванню громадяни знатимуть, які саме дії необхідно

вчиняти та від яких слід утримуватись, щоб забезпечити безпечне для життя і здоров'я довкілля, а отже, матимуть уявлення про шляхи реалізації відповідного конституційного права та окремі правомочності, що становлять його зміст. Звідси можна зробити висновок про важливе значення належного виконання повноважень суб'єктами публічної адміністрації у контексті реалізації функції інформування, адже воно уможлиблює та сприяє ефективній і повноцінній реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, тим самим забезпечуючи її.

Відповідно, неналежне виконання зазначених повноважень створює перепони у реалізації цього права. Наприклад, як зазначено у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», низький рівень екологічної освіти та інформованості населення зумовлюють загрозу нецільового використання і втрати територій та об'єктів природно-заповідного фонду (зокрема значно зросла загроза втрати зарезервованих та перспективних для подальшого заповідання цінних природних комплексів) [219]. Тобто, як бачимо, відсутність своєчасної і повної інформації призводить до недотримання (а отже, порушення) права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та створює загрозу його дотриманню у майбутньому, до неповноцінної та некоректної реалізації цього права його носіями через відсутність необхідних знань (громадяни фактично наносять шкоду самим собі та іншим). У тому числі у вказаний спосіб, на нашу думку, простежується причинно-наслідковий зв'язок між неналежним виконанням суб'єктами публічної адміністрації повноважень з інформування та порушенням права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, адже саме через їх дії та бездіяльність виникають окреслені наслідки.

У такому випадку логічно припустити, що громадяни повинні мати змогу оскаржити зазначені дії та бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, керуючись ч. 2 ст. 2, п. 2 ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 КАС України. Проте оскарження актів-дій з інформування є ускладненим через важкість доведення вказаного вище причинно-наслідкового зв'язку. Наприклад, якщо через відсутність інформації про стан навколишнього природного середовища та рівні його забруднення, принципи

і методи сталого споживання й виробництва, захисту довкілля та дбайливого ставлення до живої природи громадяни нашкодять довкіллю (зокрема через недотримання методів та принципів сталого споживання і виробництва тощо), тим самим порушуючи право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (як своє, так і інших осіб), то матиме місце ситуація, за якої, з одного боку, до шкоди призведуть безпосередні дії (чи бездіяльність) таких громадян, а з другого, – відсутність своєчасно наданої інформації, яка б попередила ці дії (або завадила б бездіяльності). І у такому разі буде складно довести, що причиною окреслених дій громадян стало неналежне інформування, а доведенню вини суб'єктів публічної адміністрації передуватиме кропітка і довготривала праця з аналізу існуючих нормативно-правових актів, доведення того, що громадяни дотримувались нормативно-правових положень (а у випадках, коли норми сформульовано абстрактно та неоднозначно, коли мають місце невичерпні переліки, це завдання ускладнюється), наявності/відсутності документів, у яких суб'єкти публічної адміністрації інформують населення з означених питань тощо, на яку у більшості громадян навряд чи вистачить знань, терпіння, коштів та часу. До того ж, для доведення неналежного інформування необхідними є беззаперечні дані про існування відповідної інформації та володіння нею суб'єктами публічної адміністрації, які, на нашу думку, можливо набути лише за допомогою реалізації уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю повноважень з контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та дотриманням ними вимог нормативно-правових актів щодо інформування.

Це повертає нас до згаданої вище проблеми про низький рівень нормативно-правової регламентації механізму контролю у сфері охорони довкілля. У зв'язку з цим ще раз підкреслимо важливість її вирішення, оскільки для забезпечення реалізації функції з інформування (та опосередковано забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля) є необхідними систематичні перевірки з боку уповноважених на це суб'єктів публічної адміністрації та громадськості, що неможливо здійснити без нормативно закріпленого порядку їх проведення. Але його регламентація кожним з нормативно-правових актів, якими

закріплено засади інформування, призведе до дублювання нормативних положень, що є неприйнятним. Тому, на нашу думку, найбільш вдалим способом вирішення окресленої проблеми стане прийняття нормативно-правового акта, яким буде регламентовано зазначений механізм. Наприклад, таким нормативним актом може стати Закон України «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації», який матиме загальний характер і не обмежуватиметься галуззю охорони довкілля, або закон спеціального характеру «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації у галузі охорони довкілля». Альтернативним кроком у вказаному вище напрямі, який поміж іншим сприятиме скороченню чисельності нормативно-правових актів загалом та у сфері охорони довкілля зокрема, стане розробка і прийняття Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», у якому (поза рештою положень, присвячених засадам організації і функціонування публічної адміністрації) можна закріпити загальні вимоги та порядок здійснення контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, дотриманням ними вимог законодавства, прав, свобод та інтересів громадян та притягнення їх до відповідальності.

8. *Моніторинг, спостереження, прогнозування та облік у сфері охорони довкілля*, включаючи моніторинг у сферах охорони атмосферного повітря, питної води та питного водопостачання, вод, водних біоресурсів, моніторинг земель і ґрунтів, лісів, місць утворення, зберігання та видалення відходів тощо, облік вод, лісів, об'єктів, що справляють шкідливий вплив на довкілля та ін., використання (отримання, збирання, оброблення, збереження та аналіз) відповідної інформації про його стан, оцінку і прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища щодо запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки [107] (ст. ст. 22–25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. ст. 31–32 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», ст. ст. 191–192 Земельного кодексу України, ст. 54 Закону України «Про охорону земель» [222],

ст. ст. 54–55 Лісового кодексу України, ст. ст. 21, 24–28 Водного кодексу України, ст. ст. 39–41 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», ст. ст. 14–15 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону біоресурсів», ст. ст. 26–29 Закону України «Про відходи», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р. № 391 [164], «Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» 14 серпня 2019 р. № 827 [29] та ін.). Під час виконання цих функцій, як бачимо з наведеного, суб'єкти публічної адміністрації здійснюють «інтелектуально-вольові та фізичні дії» [46, с. 328] з метою виконання покладених на них публічних завдань, які призводять до настання фактичних наслідків (зокрема, аналогічних з тими, що настають внаслідок інформування). Тому можна стверджувати, що у таких випадках суб'єкти публічної адміністрації використовують інструменти «акти-дії».

На перший погляд використання цих інструментів повністю спрямоване на відстеження стану довкілля і розроблення рекомендацій щодо його поліпшення, не перетинаючись із приватними особами та сферою їх інтересів. Однак, якщо замислитись над сутністю та змістом цих функцій, можна дійти висновку, що вони безпосереднім чином пов'язані із забезпеченням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, оскільки спрямовані, як було зазначено вище, на запобігання негативним змінам стану довкілля та дотриманню вимог екологічної безпеки, або іншими словами – на підтримку довкілля у безпечному для життя і здоров'я стані. Відповідно, як і у випадку з інформуванням, належність виконання суб'єктами публічної адміністрації повноважень з цього приводу впливає і на стан дотримання та забезпечення реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У такому разі виникає логічне питання з приводу можливості захисту прав та свобод громадян у випадках, коли повноваження у цій сфері виконуються неналежним чином.

В окреслених цілях, на нашу думку, слід насамперед мати змогу своєчасно виявляти факт порушення вимог законодавства під час реалізації функцій

моніторингу, спостереження, прогнозування і обліку, включаючи факт неналежного виконання повноважень. Тому, як ми зазначали вище, необхідним є здійснення громадськістю та уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації систематичного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів, прав, свобод та інтересів громадян під час реалізації вказаних функцій публічної адміністрації. Для цього ще раз наголосимо на доцільності розробки і затвердження на нормативному рівні механізму та порядку здійснення такого контролю у спосіб, сформульований вище.

Отже, у якості проміжного підсумку зауважимо, що ми розглянули основні інструменти, які використовуються суб'єктами публічної адміністрації під час виконання ними публічних функцій у природоохоронній сфері та забезпечення у такий спосіб реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. При цьому з проведеного аналізу нормативно-правових актів стає зрозуміло, що з-поміж усіх доступних інструментів, досягнення публічних цілей здійснюється суб'єктами публічної адміністрації за допомогою адміністративних актів та актів-дій.

Водночас правовій науці відомі й інші інструменти, які нами ще не розглядалися у межах підрозділу, зокрема: нормативно-правові акти та адміністративні договори, тому пропонуємо з'ясувати, чи застосовують їх суб'єкти публічної адміністрації під час забезпечення реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Стосовно адміністративних договорів, то вони застосовуються лише у чітко встановлених законом випадках, до яких згідно з п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України відносять: розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; врегулювання питань надання адміністративних послуг [59]. Опираючись на вивчення положень екологічного законодавства, можемо встановити, що у сфері охорони навколишнього природного середовища адміністративні договори застосовуються не часто і стосуються вони, наприклад, передачі частини коштів

фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв [223] (п. «д» ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Щодо порядку укладення адміністративних договорів у сфері охорони навколишнього природного середовища, то в межах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» він не визначений, а інших законів, якими був би передбачений такий порядок, наразі не прийнято [107].

У свою чергу, до видання нормативно-правових актів підзаконного характеру суб'єкти публічної адміністрації вдаються набагато частіше, аніж до укладення адміністративних договорів. Це видно, щонайменше, з кількості прийнятих у природоохоронній сфері постанов Кабінету Міністрів України, наказів центральних органів виконавчої влади, рішень органів місцевого самоврядування та ін. У юридичній літературі сформульовано наступні їх ознаки: видаються суб'єктами публічної адміністрації, мають офіційний та обов'язковий (імперативний) характер, призводять до настання юридичних наслідків, оскільки завжди встановлюють певні права та обов'язки, а їх недотримання тягне відповідальність, встановлюють, змінюють або скасовують норми права, їх дія поширюється на необмежене коло осіб, розраховані на багаторазове застосування та ін. [46, с. 381–384; 83, с. 189–191; 102; 282]. Відповідність цим рисам робить підзаконні нормативно-правові акти важливими інструментами діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Проте слід зауважити, що вочевидь вони використовуються поза межами реалізації публічних функцій, названих нами у даному підрозділі.

Це зумовлено тим, що видання нормативно-правових актів є діяльністю, яку здійснюють усі суб'єкти публічної адміністрації, наділені нормотворчими повноваженнями, незалежно від галузі публічного адміністрування, у якій вони діють. Відповідно, ці повноваження закріплюються зазвичай у нормативних актах,



якими встановлено правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Зазначене нашою думкою на думку про те, що нормативно-правові акти є такими інструментами, які застосовуються суб'єктами публічної адміністрації не з метою реалізації названих функцій, а для забезпечення їх реалізації. Така думка узгоджується із сутністю нормативно-правових актів та їх призначенням, яке полягає насамперед у врегулюванні суспільних відносин [46, с. 382; 83, с. 188]. Разом із тим, забезпечуючи реалізацію цих функцій та регулюючи суспільні відносини, видання нормативних актів можна розглядати як віддзеркалення такої функції публічної адміністрації, як регулювання (або регулятивна [46, с. 382]), що полягає у встановленні правил, нормативів, стандартів [7] діяльності публічної адміністрації та інших учасників відносин, які виникають зокрема у природоохоронній сфері. Отже, з цього випливає, що нормативно-правові акти є інструментами, які використовуються з метою реалізації функції регулювання шляхом нормативного регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають у процесі здійснення функцій публічної адміністрації, у тому числі у сфері охорони навколишнього природного середовища. Враховуючи це, перелік виконуваних суб'єктами публічної адміністрації функцій, який нами наводився вище у підрозділі, доцільно доповнити ще однією – функцією регулювання.

Разом із тим, називаючи зазначену функцію, наголосимо на низькому рівні її реалізації, оскільки чимало нормативно-правових актів, включаючи ті, якими було затверджено порядки здійснення контролю (нагляду) у сфері охорони довкілля, тривалий час не приймається уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації, про що ми вказували вище у підрозділі. Це перешкоджає ефективній реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та створює перепони у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які уповноважені у тому числі на здійснення контролю у галузі охорони навколишнього середовища. На нашу думку, виправити цю ситуацію та попередити її появу у майбутньому зможе лише ефективний механізм контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та притягнення їх до відповідальності, впровадження якого має супроводжуватись запропонованим нами прийняттям Закону України «Про

публічну адміністрацію в Україні». Реалізація зазначеної пропозиції сприятиме своєчасному виявленню невиконаних або неналежно виконаних завдань суб'єктами публічної адміністрації та застосуванню заходів, що спонукатимуть до їх виконання. Відповідно, завдяки введенню цього механізму у дію оптимізується, на нашу думку, нормотворча робота суб'єктів публічної адміністрації: застарілі акти будуть визнані такими, що втратили чинність; відсутні – своєчасно та оперативно розроблені й прийняті; прогалини – заповнені; неузгодженості – виправлені та ін.

Таким чином, з викладеного можемо підсумувати, що для адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля найбільш використовуються такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як нормативно-правові акти, адміністративні акти та акти-дії. Проте стан нормативно-правового забезпечення їх використання, як власне й використання інших інструментів діяльності, знаходиться на незадовільному рівні, який виражається у численних прогалинах та інших недоліках, у тому числі: 1) відсутності порядків діяльності публічної адміністрації; 2) відсутності нормативного акта, яким було б запроваджено єдині правила застосування інструментів діяльності публічної адміністрації; 3) суперечностях і неточностях, допущених у чинних нормативно-правових актах (щодо посилання на норми закону, які в ньому не закріплені; щодо використання понять із неоднозначним змістом (наприклад, рішення про провадження планованої діяльності); щодо невизначеності стосовно прийняття рішень про видачу документів дозвільного характеру тощо) та ін. Вирішенню цих проблем сприятиме внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, а також прийняття законів України «Про адміністративні процедури» та «Про нормативно-правові акти» або загального Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», яким буде закріплено засади діяльності публічної адміністрації та використання усіх доступних у її арсеналі інструментів [107]. Окрім того, задля оптимізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації та підвищення рівня забезпеченості реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, необхідними є

розробка і провадження механізму контролю за діяльністю публічної адміністрації, включаючи дотримання нею вимог законодавства, прав та свобод громадян, та притягнення її до відповідальності. Реалізація цього кроку можлива шляхом прийняття Закону України «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації» (або Закону України «Про засади здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації у галузі охорони довкілля») чи прийняття Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», у межах якого у тому числі буде закріплено єдиний механізм контролю та притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

### **2.3. Участь громадськості як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля**

Вище у розділі (п. 2.1) ми підкреслили важливе значення участі громадськості у процесі адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, внаслідок чого вирішили розглянути це питання в межах самостійного підрозділу. У зв'язку з цим у п. 2.3 ми зосередимо свою увагу на вивченні форм участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля і сучасного стану її нормативно-правового регулювання та сформулюємо пропозиції стосовно його удосконалення.

Приступаючи до виконання поставлених завдань, насамперед зазначимо, що у літературі під участю громадян в управлінні державними справами розуміється «проміжна або допоміжна ланка у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що полягає у залученні громадян з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади до їхньої діяльності з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при реалізації публічної влади», «вплив на діяльність та рішення органів публічної влади і контроль за ними з боку

громадськості задля того, щоб їхня думка була врахована, а інтереси були дотримані» [18]. Така дефініція збігається з нашою точкою зору, яка була наведена у п. 2.1 роботи. До того ж, вона повністю, на наше переконання, віддзеркалює положення чинних нормативно-правових актів, якими урегульовано порядок такої участі, зокрема стосовно випадків участі громадян, обов'язковості врахування громадської думки, вираженої у пропозиціях та зауваженнях, форм, підстав та мети участі тощо.

З огляду на це ми візьмемо її за основу для розуміння сутності участі громадськості в адміністративно-правовому забезпеченні, яке, як ми встановили, відбувається через публічне адміністрування насамперед галузі охорони довкілля, і не спинятимемось на питанні визначення поняття участі громадськості, розглядаючи наведену дефініцію як правильну та таку, що не потребує додатково обґрунтування.

Враховуючи викладене, зазначимо, що визначення конкретних форм участі громадськості у досліджуваній нами сфері можливе шляхом вивчення низки нормативно-правових актів, оскільки єдиного нормативно-правового акта, який регламентував би загальні засади участі громадян в управлінні державними справами, або нормативного акта, який би систематизував у собі всі положення про участь громадян у публічному адмініструванні сфери охорони довкілля, наразі не прийнято. На нашу думку, такий стан не сприяє ефективній реалізації прав, свобод та інтересів громадян та ускладнює пошук необхідних правових норм на практиці. Вважаємо, що задля оптимізації нормативно-правового регулювання окресленої сфери доцільно зменшити кількість нормативно-правових актів на користь їх якості: замість десятків нормативних документів прийняти один, який уніфікує правила участі громадськості, її правові наслідки, вимоги до неї тощо, регламентує відносини, які виникають з приводу участі громадян, вичерпним і повним чином задля забезпечення дієвості такої участі, обов'язковості врахування її результатів, активізації залучення громадян до діяльності суб'єктів публічної адміністрації, впровадження механізму контролю за дотриманням з боку суб'єктів публічної адміністрації вимог щодо участі громадян у публічному адмініструванні.

До прийняття такого закону чинні нормативно-правові акти з питань участі громадян у публічному адмініструванні можна поділити на дві основні групи: 1) нормативні акти загального характеру, які поширюють свій вплив на відносини участі незалежно від галузі публічного адміністрування, та 2) нормативні акти спеціального характеру, які стосуються участі громадськості у конкретних галузях публічного адміністрування, наразі – у галузі охорони довкілля. До *нормативних актів загального характеру* належать, головним чином, наступні нормативно-правові акти:

– постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [142], якою закріплено: основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю щодо суб'єктів, уповноважених на організацію консультацій та ініціацію їх здійснення, порядку оприлюднення інформації, порядку здійснення консультацій; мету їх проведення – сприяння налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень; наслідки проведення – врахування результатів під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі органу виконавчої влади; передумови проведення – розробка проєкту нормативно-правового акта або підготовка пропозицій щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя тощо [142].

Окрім того, не менш важливий внесок у регулювання участі громадськості цим актом здійснено шляхом визначення конкретних форм проведення консультацій, які з огляду на їх перелік можна охарактеризувати як форми участі громадян у публічному адмініструванні: 1) публічні громадські обговорення, які, у свою чергу, здійснюються у формі конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, інтернет-конференцій, відеоконференцій, засідань громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади; 2) електронні консультації, які

проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного вебсайту органу виконавчої влади; 3) вивчення громадської думки шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [142] (пп. 13, 16, 22 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996);

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [192], якою закріплено вимоги з приводу участі громадян у публічному адмініструванні у формі громадської експертизи, яка не регламентується попередньо розглянутим нормативним актом, зокрема щодо порядку її ініціації, підготовки до її здійснення, безпосереднього проведення, оформлення результатів та ін.

Решта нормативно-правових актів у цій сфері регулюють питання участі громадян занадто фрагментарно, зокрема, це стосується ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [144] (щодо громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів), постанови Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61 [103] тощо, а тому не розглядатимуться нами як такі, що формують надійний правовий фундамент для участі громадян у публічному адмініструванні сфери охорони довкілля.

Водночас зауважимо, що розглянуті вище нормативні акти загального характеру поширюють свій вплив лише на випадки участі громадськості у діяльності органів виконавчої влади, тоді як участь у публічному адмініструванні, здійснюваному іншими суб'єктами, залишається поза їх увагою, а відтак і без загальних правових засад здійснення. Тоді на коло таких відносин впливатимуть виключно нормативно-правові акти спеціального характеру. Між тим, вказане створює загрозу неоднаковій практиці регулювання, організації, проведення та забезпечення участі громадськості у публічному адмініструванні, яка відрізнятиметься залежно від суб'єкта публічної адміністрації. З огляду на це важливою є уніфікація правил здійснення участі громадськості і узгодження нормативних актів між собою з метою створення однакових і рівних правових можливостей для громадян і справедливих правил їх участі, які не змінюватимуться із кожним суб'єктом публічної адміністрації або адміністративно-територіальною одиницею.

У свою чергу, систему нормативних актів спеціального характеру формує значно більша кількість нормативних документів різної юридичної сили, а саме:

1. *Закони України:*

– Кодекс України про надра, який у ст. 12 закріплює права громадян та їх об'єднань на участь у розробленні і здійсненні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [61];

– Лісовий кодекс України, який закріплює: повноваження на здійснення громадського контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів за громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища (ст. 95); права громадських природоохоронних організацій брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів [78] (п. 1 ч. 1 ст. 96).

Водночас зауважимо, що наразі у сфері охорони навколишнього природного середовища функціонують громадські інспектори з охорони довкілля, а не з охорони навколишнього природного середовища. Тобто сутність фактично

однакова, але з формальної точки зору їх назви відрізняються. Це має значення, наприклад, при оформленні документації, посвідчень громадських інспекторів тощо, адже у разі їх невідповідності положенням законів України їх правомірність буде поставлена під сумнів, а громадських інспекторів може бути не допущено до перевірки, їх дії можуть бути оскаржені та ін. Відповідно, на нашу думку, до Лісового кодексу України слід віднести зміни і перейменувати громадських інспекторів відповідно до інших природоохоронних нормативно-правових актів, тим самим узгодивши положення законів між собою;

– Водний кодекс України, який у ст. 20 закріплює повноваження зі здійснення громадського контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів за громадськими інспекторами з охорони довкілля [15];

– «Про охорону навколишнього природного середовища», який закріплює: 1) основні кроки у порядку залучення громадськості до підготовки центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування екологічних програм: оприлюднення проєктів екологічних програм для їх вивчення громадянами; підготовку громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проєктів; проведення публічних слухань стосовно екологічних програм (ч. 3 ст. 6); 2) правомочності громадськості стосовно участі у публічному адмініструванні у галузі охорони довкілля (пп. «б», «в», «є», «і» ч. 1 ст. 9, ч. 4 ст. 16, ст. 21); 3) причетність участі громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища до гарантій екологічних прав громадян (пп. «в», «г» ч. 1 ст. 10); 4) обов'язки суб'єктів публічної адміністрації з приводу врахування пропозицій громадян щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучення громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (ч. 2 ст. 11); 5) засади здійснення громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, які зведено у



Законі переважно до визначення деяких функцій громадських інспекторів з охорони довкілля (ст. 36) [223];

– «Про відходи», яким уповноважено інспекторів з охорони довкілля на здійснення громадського контролю та громадських інспекторів з благоустрою населених пунктів – на здійснення контролю у сфері поводження з відходами (ч. 1, 3 ст. 37) та закріплено правомочність громадян на участь в обговоренні питань, пов'язаних із розміщенням, проєктуванням, спорудженням та експлуатацією об'єктів поводження з відходами (п. «г» ч. 1 ст. 14) [128].

При цьому можна побачити, що ст. 37 Закону допущено неточності і суперечності, оскільки за громадськими інспекторами з благоустрою населених пунктів закріплено повноваження на здійснення контролю, а за громадськими інспекторами з охорони довкілля – громадського контролю, тоді як обидва суб'єкти, виходячи з їх правового статусу [151; 152], здійснюють саме громадський контроль. До того ж зауважимо, що уповноваження різних суб'єктів на реалізацію однієї функції (у даному разі контрольної у сфері поводження з відходами) є неправильним та шкідливим, оскільки призведе до суперечок з приводу компетенції (територіальної та предметної), неоднакової практики застосування правових норм, регулювання та здійснення громадського контролю у цій сфері тощо. У зв'язку з викладеним, на нашу думку, громадських інспекторів з благоустрою населених пунктів слід виключити з переліку суб'єктів контролю у сфері поводження з відходами, закріпленого у ст. 37 Закону України «Про відходи»;

– «Про охорону атмосферного повітря», який закріплює у ст. 30 повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля на здійснення громадського контролю у галузі охорони атмосферного повітря [221];

– «Про рослинний світ» [237], який закріплює: правомочності громадян та їх об'єднань на участь у розгляді центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування питань, пов'язаних з охороною, використанням та відтворенням рослинного світу (ст. 7); повноваження

громадських інспекторів з охорони довкілля на здійснення громадського контролю у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу (ст. 37) [237];

– «Про тваринний світ» [244] уповноважує громадських інспекторів з охорони довкілля, громадських інспекторів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань мисливського господарства та полювання на здійснення громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу (ст. 58); закріплює їх конкретні повноваження щодо здійснення громадського контролю (ч. 2 ст. 60) [244];

– «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [235] закріплює: право органів рибоохорони залучати до охорони водних біоресурсів громадських інспекторів рибоохорони (ч. 7 ст. 10); повноваження громадських інспекторів рибоохорони на здійснення громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів (ст. 22) [235].

З цього приводу зауважимо, що ст. 20 Водного кодексу України визначає інших уповноважених осіб на здійснення громадського контролю у галузі відтворення водних ресурсів – громадських інспекторів з охорони довкілля. Вказане свідчить про наявну неузгодженість між цими нормативно-правовими актами. Оскільки Водний кодекс України має вищу юридичну силу порівняно з Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», то логічно, що його положення повинні мати перевагу перед положеннями названого закону. Водночас цей закон є спеціальним по відношенню до Водного кодексу України. Як наслідок, маємо проблему із визначенням уповноважених на здійснення громадського контролю у сфері відтворення водних ресурсів осіб. На нашу думку, у такому разі слід виходити з наступного.

По-перше, п. 5 Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27

лютого 2002 р. № 88 [152], закріплено, що громадські інспектори з охорони довкілля уповноважені на здійснення громадського контролю у тому числі у галузі відтворення природних ресурсів загалом, а водні ресурси, загальновідомо, є різновидом природних ресурсів.

По-друге, у п. 5 названого положення закріплено і те, що громадські інспектори з охорони довкілля також здійснюють громадський контроль за додержанням вимог у галузі охорони і раціонального використання природних ресурсів, що остаточно перетинає їх повноваження із повноваженнями громадських інспекторів рибоохорони. Також п. «а» ст. 36 Закону України «Про охорону довкілля» закріплює, що громадські інспектори здійснюють громадський контроль у тому числі за дотриманням норм використання природних ресурсів. На нашу думку, це ставить під сумнів компетенцію інспекторів рибоохорони, а також свідчить на користь того, що окреслені повноваження у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів мають здійснюватись саме громадськими інспекторами з охорони довкілля.

Звернімо увагу й на те, що ст. 58 Закону України «Про тваринний світ» закріплює, що громадський контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюється одночасно громадськими інспекторами з охорони довкілля, громадськими інспекторами рибоохорони та громадськими мисливськими інспекторами [244]. На нашу думку, це остаточно створює перепони у розмежуванні повноважень різних категорій громадських інспекторів, адже вони усі уповноважуються на виконання однакових дій в однакових галузях охорони довкілля. До того ж, з огляду на те, що громадські інспектори з охорони довкілля уповноважені на здійснення громадського контролю в усіх сферах охорони навколишнього природного середовища, охорони, використання і відтворення природних ресурсів, доцільність існування інституту громадських інспекторів рибоохорони та громадських мисливських інспекторів виглядає сумнівною.

Враховуючи те, що решта галузевих законів закріплюють відповідні повноваження за громадськими інспекторами з охорони довкілля, такий крок слід вчинити і в законах України «Про тваринний світ» і «Про рибне господарство,

промислове рибальство та охорону водних біоресурсів». У зв'язку з цим слід внести такі зміни до нормативно-правових актів: замінити усюди словосполучення «громадські інспектори рибоохорони» і «громадські мисливські інспектори» на «громадські інспектори з охорони довкілля»; скасувати підзаконні нормативні акти, якими закріплено положення про громадських інспекторів рибоохорони і громадських мисливських інспекторів. Окреслені кроки сприятимуть впровадженню однакової практики та уніфікації правил здійснення громадського контролю у сфері охорони довкілля;

– «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» закріплює: 1) права громадян на організацію та проведення громадського обговорення в процесі прийняття рішень з питань питної води, питного водопостачання та водовідведення відповідно до закону; участь представників громадськості у перевітках, які проводяться органами виконавчої влади, з дотриманням встановленого режиму перебування на території об'єктів питного водопостачання та водовідведення (абз. 5–6 ч. 1 ст. 22); 2) повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля на здійснення громадського контролю у сфері питної води та питного водопостачання (ч. 1 ст. 45); 3) засади здійснення громадського контролю у цій сфері, а саме: об'єкти такого контролю і форми його здійснення (ч. 2–3 ст. 45) [226];

– «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», закріплює правомочності громадян щодо участі у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів (ч. 1 ст. 4); можливість залучення фахівців наукових, проектно-конструкторських, інших установ та організацій, представників громадськості до проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи (ч. 2 ст. 12) [141];

– «Про оцінку впливу на довкілля», який закріплює: 1) що обов'язковою стадією оцінки впливу на довкілля є проведення громадського обговорення (п. 2 ч. 1 ст. 2), результати якого на наступній стадії аналізуються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації (п. 3 ч. 1 ст. 2); 2) порядок надання і врахування пропозицій і зауважень громадськості до планованої діяльності (ч. 7, 10 ст. 5); 3)

порядок громадського обговорення у процесі оцінки впливу на довкілля (ст. ст. 7–8); 4) що звіт про громадське обговорення є одним із обов'язкових документів, які суб'єкт господарювання повинен подати для отримання рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування про провадження планованої діяльності (ч. 1 ст. 11); 5) наслідки необґрунтованого неврахування чи неналежного врахування результатів участі громадськості в оцінці впливу на довкілля (ч. 2 ст. 12) та ін. [224];

– «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», який закріплює:

1) права громадян та їх об'єднань на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки шляхом обговорення програм у сфері використання ядерної енергії, обговорення питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання на громадських слуханнях, а також перелік матеріалів, які виносяться на громадські слухання (ст. ст. 5, 11); 2) засади здійснення громадської експертизи безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст. 41) [126];

– «Про мисливське господарство та полювання» [207], який закріплює повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля та громадських мисливських інспекторів на здійснення громадського контролю за полюванням та права, якими вони наділені у зв'язку з цим (ст. ст. 38–39) [207] тощо. До цього Закону, на нашу думку, слід внести зміни, аналогічні з тими, які запропоновані вище до законів України «Про тваринний світ» і «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів». А саме, зі ст. ст. 38–39 слід видалити словосполучення «громадські мисливські інспектори» та положення про них.

З викладеного бачимо, що у більшості випадків законодавче регулювання участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля зводиться до закріплення повноважень на здійснення громадського контролю. Поза тим, аналіз зазначених законів дає змогу зробити висновок про те, що участь

громадськості в окресленій сфері здійснюється у формах громадського контролю, громадської експертизи і громадських обговорень шляхом проведення громадських слухань та надання письмових зауважень і пропозицій.

Водночас зауважимо, що вчені подекуди розширюють цей перелік за рахунок референдумів, звернень громадян (скарг, зауважень, пропозицій), звернення до суду, зборів, мітингів, демонстрацій, вуличних походів, пікетування та інших форм активності громадян [89, с. 6–7, 11–12]. Однак такий підхід, на нашу думку, є помилковим, оскільки, по-перше, суперечить чинному законодавству, яке було розглянуто вище, і, по-друге, не відповідає положенням Конституції України, відповідно до яких кожен із названих різновидів діяльності громадян здійснюється з огляду на належні їм конституційні права на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах (ст. 38 Конституції України), на звернення (ст. 40 Конституції України), на судовий захист (ст. 55 Конституції України), збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39 Конституції України), які є самостійними та відмежованими від права на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України) (стосовно розмежування цього права від права на участь у референдумах, які закріплені в межах однієї статті, зазначимо, що ми поділяємо точку зору В. В. Головка, який наголошує на тому, що референдуми є формою прямої демократії, а не демократії участі, яка реалізується шляхом участі в управлінні державними справами, тобто у діяльності суб'єктів публічної адміністрації [18]). Тому його не доцільно використовувати при визначенні форм участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля.

2. *Підзаконні нормативні акти* покликані конкретизувати відповідні положення законів, тому пропонуємо поділити їх на підгрупи за названими (за наслідком аналізу перерахованих вище нормативно-правових актів) формами участі громадськості у публічному адмініструванні:

1) у сфері здійснення громадського контролю: наказ Міністерства екології та природних ресурсів країни «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88; наказ Міністерства

аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» від 24 лютого № 83 [153]; наказ Державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» від 1 березня 2002 р. № 27 [154].

Окрім запропонованих вище змін, маємо зауважити також окремі неточності, допущені у них. А саме, Положення про громадських мисливських інспекторів, затверджене наказом Державного комітету лісового господарства України від 1 березня 2002 р. № 27, суперечить ст. 39 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» в частині визначення повноважень громадських мисливських інспекторів, а саме: пп. «г» п. 3.1 Положення про громадських мисливських інспекторів закріплює за ними право складати протоколи про порушення правил полювання, яким згідно з п. 6 ч. 1 і ч. 2 ст. 39 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» наділені тільки посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. До скасування наказу, яким затверджено це Положення, відповідно до наших пропозицій (тобто поки він діятиме), слід внести до нього зміни, видаливши пп. «г» п. 3.1;

2) з питань громадської експертизи: хоча й закони передбачають участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля у формі громадських експертиз, однак підзаконні нормативно-правові акти, якими було б закріплено порядки їх проведення, наразі не прийнято. Зокрема, це стосується громадської експертизи проєктів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення») і громадської експертизи безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст. 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). У межах названих законів конкретних порядків проведення громадських експертиз також не закріплено, а ст. 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» встановлює лише окремі

вимоги з цього питання. У зв'язку з цим підкреслимо, що на сьогоднішній день участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля у формі громадських експертиз не врегульована за допомогою нормативно-правових актів спеціального характеру. Тому в частині громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони довкілля ці відносини регулюватимуться нормативними актами загального характеру, а саме – постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976.

Що стосується залучення суб'єктами публічної адміністрації громадськості до проведення державних експертиз, то їх конкретний порядок, як і наслідки такої участі, також не врегульовано. Наприклад, це стосується залучення фахівців наукових, проектно-конструкторських, інших установ та організацій, представників громадськості до проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», п. 7.3 Порядку проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247 [197]).

Вказану прогалину слід виправити шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, якими буде затверджено порядки проведення громадських експертиз проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та громадських експертиз безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. Водночас зауважимо, що на сьогоднішній день за жодним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля не закріплено повноважень на затвердження таких порядків (або положень). На Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України покладено лише повноваження щодо затвердження положень і порядків участі громадськості у публічному адмініструванні у формах громадського контролю та громадських обговорень (пп. 146–147, 154, 156 п. 4 Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затвердженого постановою



Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614). На нашу думку, враховуючи сутність та особливості компетенції Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, зокрема з приводу затвердження порядків участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля, на нього слід покласти повноваження із затвердження порядку проведення громадських експертиз у цій сфері. Відповідно, Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614, необхідно доповнити ще одним пунктом, у якому буде закріплено таке повноваження;

3) з питань проведення громадських обговорень (громадських слухань): постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [180]; «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122 [188]; «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 989 [189];

4) універсальні, які регламентують участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля у всіх формах, – наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168 [173]. Зазначеним актом всупереч розглянутим законам, а також нормативним актам загального характеру, які ми назвали вище, закріплено дещо інший перелік форм участі громадськості у публічному адмініструванні вказаної галузі, до яких віднесено: роботу у складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; роботу 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 проживання тощо; організацію та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проєктів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на довкілля; підготовки звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення; виступів у засобах масової інформації з екологічних питань та ін. [173] (цей перелік не є вичерпним).

Назване Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168, з огляду на його назву та перелік закріплених у ньому форм участі, можна охарактеризувати як спробу узагальнити правові засади участі громадян у публічному адмініструванні. Проте вона, як на нас, виявилась провальною, оскільки такі засади завершилися на зазначеному переліку. Окрім нього це Положення закріплює лише порядок проведення громадських обговорень. На нашу думку, це свідчить про те, що цей акт недопрацьований та незавершений.

Крім того, зазначимо, що на сьогоднішній день паралельно діють й інші нормативно-правові акти з питань проведення громадських обговорень у сфері охорони довкілля, які були названі нами вище. Як наслідок маємо ситуацію, за якої одні і ті ж відносини регулюються щонайменше чотирма нормативними актами підзаконного характеру. Серед них загальні засади громадських обговорень (у цілому у сфері охорони довкілля) регламентують два акти: назване вище Положення, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168, і Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. Одночасна дія кількох нормативних актів створює колізію між ними та призводить до проблем визначення нормативних актів, якими слід керуватись та

яких слід дотримуватись під час організації та проведення громадських обговорень. Якщо звернути увагу на загальні правила визначення нормативних документів, яким має надаватись перевага у таких випадках [285; 286], то застосовуватись повинна постанова Кабінету Міністрів України, як вищого органу у ієрархії органів виконавчої влади. Разом із тим виникає логічне питання щодо доцільності збереження чинності наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168. Її сумнівність підтверджується також наступними зауваженнями.

По-перше, цей наказ є застарілим, оскільки він містить згадки про неіснуючі й неактуальні форми участі громадськості у публічному адмініструванні – громадські екологічні експертизи та посилається на нормативно-правовий акт, який втратив чинність, – Закон України «Про екологічну експертизу» [139]. Замість вказаного, на сьогоднішній день, є чинним Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» і проводяться громадські обговорення у процесі оцінки впливу, які передбачають: громадське обговорення обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, зауваження та пропозиції громадськості до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, які здійснюються до подання звіту з оцінки впливу на довкілля; обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (у тому числі в електронному вигляді) [224] (ст. ст. 5, 7 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»). Відтак, наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 є неузгодженим з чинним законодавством.

По-друге, серед форм участі громадськості цей наказ у п. 1.5.6 Положення закріплює звернення до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями і рекомендаціями щодо їх вирішення у порядку, установленому Законом України «Про звернення громадян» [200]. На нашу думку, це є суттєвою помилкою, оскільки ці різновиди громадської активності здійснюються внаслідок реалізації різних прав громадян, що відбувається за різною процедурою та з різними правовими наслідками. Так, участь громадськості

здійснюється внаслідок реалізації права на участь в управлінні державними справами, закріпленим у ст. 38 Конституції України, тоді як звернення – внаслідок реалізації права на звернення, закріпленого у ст. 40 Конституції України.

По-третє, виступи у засобах масової інформації, закріплені у п. 1.5.7 Положення, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168, також, на нашу думку, помилково віднесені до форм участі громадськості в прийнятті рішень з екологічних питань, адже фактично це не є участю у процесі прийняття рішення, такі виступи здійснюються поза ним, вони не прив'язані до процедури прийняття рішень, не передбачені нею, не є її стадією та можуть виконуватись у будь-який момент часу за ініціативою будь-якої бажаної того особи. На наш погляд, такі виступи доцільніше розглядати як форму реалізації прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також на вільні збір, зберігання, використання і поширення інформації, які закріплені у ст. 34 Конституції України.

Викладене, на нашу думку, свідчить про доцільність та назрілу необхідність у скасуванні наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168, як такого, що суперечить чинним нормативно-правовим актам, не відповідає сучасному механізму публічного адміністрування у державі, не задовольняє потреб в ефективному нормативно-правовому забезпеченні участі громадян у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, не сприяє ефективній реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Водночас цей наказ містить норми, які регулюють питання, не регламентовані у постанові Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. Наприклад, це стосується тривалості громадських обговорень: у постанові закріплено лише нижню межу, менше якої обговорення тривати не може (п. 10 Порядку), тоді як у наказі – навпаки, верхню, більше якої вони тривати не можуть (пп. 2.2–2.3 Положення). На нашу думку, ці два підходи доцільно об'єднати, щоб, з одного боку, забезпечити повноцінне й ефективне громадське обговорення, а з другого – не допустити надмірних і неправомірних затягувань процесу прийняття рішень, зловживань правом на участь тощо. Стосовно конкретних строків, то, на

нашу думку, доцільно визначити проміжки часу (які виражаються у кількості днів чи місяців із зазначенням нижньої та верхньої меж – «від» і «до») щодо кожної категорії рішень, які підлягають обговоренню, щоб забезпечити однакову практику проведення громадських обговорень і не створити передумови для оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації з причин, що громадське обговорення одного рішення тривало менше за обговорення аналогічного іншого. Зазначені пропозиції доцільно реалізувати шляхом внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 або врахування їх у нормативно-правовому акті, який буде присвячено участі громадян у публічному адмініструванні (в управлінні державними справами), за умови його розробки.

Стосовно принципів участі громадськості у процесі прийняття рішень, закріплених у наказі, то вони, на нашу думку, сформульовані невдало, оскільки передбачають не лише принципи як такі (прозорості та демократизму), а й вимоги щодо сприяння суб'єктами публічної адміністрації участі і її наслідків: доступ громадськості до інформації для прийняття відповідних рішень (що фактично є реалізацією інформаційних прав громадян та однієї зі стадій у проведенні громадських обговорень, яка полягає у діях, спрямованих на забезпечення доступу до цієї інформації з боку суб'єктів публічної адміністрації); урахування громадської думки при прийнятті остаточного рішення (що є фактичним наслідком участі, результатом, на який вона спрямована, та стадією у процесі прийняття рішень суб'єктами публічної адміністрації); сприяння участі громадськості у прийнятті рішень (що випливає з обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, закріплених у низці нормативно-правових актів, щодо організації і проведення громадських обговорень). На нашу думку, виділення таких принципів є зайвим, а тому їх можна не запозичувати до постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771, принаймні у такому їх вигляді.

Окремо від розглянутого вважаємо за необхідне звернути увагу на інший спосіб забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, який доступний громадськості поза участю у публічному адмініструванні, – *поданні природоохоронними організаціями адміністративних позовів до суду*. Така

діяльність, як впливає з аналізу міжнародних документів [64], нормативних актів європейських держав [300; 308; 310], вітчизняного законодавства [223], судової практики зарубіжних країн [287; 303] тощо, відрізняється від звичайної реалізації права на судовий захист тим, що: по-перше, у таких випадках захищаються не власні інтереси позивача; по-друге, для подання такого позову не потрібно приватним особам звертатись до природоохоронних організацій та укласти правочини для представництва їх інтересів, тобто ці організації діють самостійно і за власною ініціативою; по-третє, такі позови спрямовані на охорону довкілля, дотримання екологічного законодавства, охорону й захист екологічних прав людини та екологічних інтересів суспільства. Тобто звернення природоохоронних організацій до адміністративного суду можна охарактеризувати як самостійний різновид адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права, яке здійснюється громадськістю адміністративно-процесуальними засобами. Він поширений та ефективно використовується у багатьох зарубіжних країнах, у тому числі у Німеччині [302; 304; 307]. В Україні також закладено для нього правові основи, а саме у п. «ж» ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено, що громадські природоохоронні організації мають право «подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій» [223].

Разом із тим маємо звернути увагу на недосконалість нормативно-правового забезпечення подання природоохоронними організаціями до суду у ракурсі охорони довкілля та забезпечення екологічних прав. По-перше, як бачимо з наведеної цитати, закон обмежує правові можливості природоохоронних організацій із звернення до суду категорією справ, пов'язаною із відшкодуванням шкоди, чим звужує сферу реалізації такого права і перешкоджає оскарженню дій та рішень суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля. На нашу думку, таке становище необхідно змінити, оскільки воно суперечить сучасним реаліям: 1) практиці діяльності природоохоронних організацій на міжнародному рівні та рівні

окремих європейських держав. У цьому ракурсі можна назвати рішення адміністративних судів Німеччини щодо справ, у яких природоохоронні організації оскаржують рішення суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля (без подання позову про відшкодування шкоди), наприклад: рішення Федерального адміністративного суду Німеччини від 28 квітня 2016 р. у справі за позовом природоохоронних організацій BUND, LNV, NABU, у якому адміністративний суд визнав незаконним рішення про затвердження плану будівництва [287]; рішення Вищого адміністративного суду у м. Люнебург від 4 липня 2017 р. у справі за позовом природоохоронної організації NABU, яким було визнано незаконним рішення про затвердження плану для звалища [298; 303] тощо; 2) міжнародно-правовим актам, зокрема Орхуській конвенції, якою прямо закріплено право громадськості на судове (а також позасудове) оскарження законності *будь-якого* рішення, дії або бездіяльності (ч. 5 ст. 2, п. «б» ч. 2 ст. 9 Орхуської конвенції). Іншими словами, Орхуська конвенція не обмежує право організацій на судове оскарження питаннями відшкодування шкоди. На окресленій невідповідності чинного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вимогам Орхуської конвенції наголошують також інші вчені (наприклад, Т. В. Єрмолаєва [44]), однак дана колізія все ще залишається не виправленою.

По-друге, згідно з національним процесуальним законодавством природоохоронні організації не уповноважені на подання позовів. Так, ч. 2 ст. 46 КАС України закріплює, що «позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень» [59]. З викладеного бачимо, що громадські об'єднання у формі організацій, які не мають статусу юридичної особи, згідно з КАС України позбавлені права подавати позов до адміністративного суду. Закон України «Про громадські об'єднання» так само не закріплює за громадськими організаціями правової можливості звертатись до суду для досягнення цілей своєї діяльності. Це суперечить положенням Орхуської конвенції, яка уповноважує громадські організації, включаючи недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища, на доступ до

правосуддя (тобто на скарження до суду рішень, дій та бездіяльності) (ч. 4–5 ст. 2, п. «б» ч. 2 ст. 9 Орхуської конвенції). Як наслідок, маємо ситуацію, за якої національне законодавство не узгоджене із міжнародним. І хоча ратифіковані міжнародні документи є частиною національного законодавства (ч. 1 ст. 9 Конституції України), на нашу думку, є неприпустимим, коли власне законодавство не спроможне забезпечити громадянам надійний правовий захист і створити підґрунтя для реалізації їх прав та інтересів, внаслідок чого доводиться керуватись не національними нормативно-правовими актами, а міжнародними, ігноруючи положення вітчизняних. Це, як на нас, ставить під сумнів авторитет національних державних інституцій та дієвість законодавства України.

Тому вважаємо, що названі нормативно-правові акти потребують змін наступним чином: 1) доповнити ч. 2 ст. 46 КАС України словосполученням «громадські об'єднання»; 2) привести положення п. «ж» ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у відповідність з Орхуською конвенцією, додавши до нього можливість (поряд із вже закріпленою): «оскаржувати до суду будь-які рішення, дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, які порушують положення нормативно-правових актів, що стосуються навколишнього середовища».

Доцільність таких змін обумовлена кількома вагомими обставинами: 1) вони відповідають положенням чинного законодавства. Так, п. 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» закріплює, що громадські об'єднання мають право здійснювати інші права, не заборонені законом. Це свідчить про те, що ст. 21 закріплено невичерпний перелік прав громадських об'єднань, а отже, їм може належати право на звернення до суду; 2) вони узгоджуються із позицією ВС, який у постанові від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17 [115] наголошує на тому, що природоохоронні організації мають право «на представництво в суді екологічних інтересів суспільства й окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства» [115] (п. 27 Постанови); 3) вони дозволяють гармонізувати національне законодавство із міжнародним; 4) вони



сприяють наближенню національних нормативно-правових актів до європейського рівня та приведенню їх у відповідність із європейською практикою регулювання аналогічних правовідносин. З цього приводу підкреслимо, що ефективність запропонованих змін підтверджується позитивним досвідом Німеччини, законодавством якої передбачено право громадських об'єднань, у тому числі природоохоронних організацій, на оскарження до адміністративного суду рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, § 61 Порядку адміністративного судочинства Німеччини [308] (Verwaltungsgerichtsordnung) та § 11–12 Закону «Про адміністративну процедуру» (Verwaltungsverfahrensgesetz) [310] закріплюють, що учасниками адміністративного процесу можуть бути асоціації (Vereinigung), під якими у коментарях до законодавства розуміються об'єднання, які не є юридичними особами [309, с. 495]. Тобто, відповідно до німецького адміністративно-процесуального законодавства організації, які не є юридичними особами (як-то громадські об'єднання без статусу юридичної особи), можуть бути позивачами в адміністративному процесі. У свою чергу, § 2 Закону «Про додаткові положення до засобів правового захисту з екологічних питань згідно з Директивою ЄС 2003/35/ЄС» [300] (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG) закріплює, що національні та міжнародні природоохоронні асоціації можуть, без необхідності заявляти про порушення їх власних прав, оскаржити рішення або бездіяльність до адміністративного суду. Іншими словами, німецьке законодавство містить усі необхідні засади для забезпечення природоохоронними організаціями реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом оскарження до адміністративного суду рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Тому вважаємо за доцільне враховувати позитивний досвід Німеччини при удосконаленні нормативно-правових актів з метою ефективного застосування даної форми забезпечення реалізації вказаного права.

Таким чином, підсумовуючи викладене у підрозділі наголосимо на тому, що участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля

регулюється великою кількістю законів та нормативно-правових актів підзаконного характеру. Не зважаючи на це, чимало питань залишаються нерегульованими, зокрема це стосується громадської експертизи та порядку її здійснення. Стосовно ж стану нормативно-правового забезпечення, здійснюваного розглянутими у підрозділі нормативними актами різної юридичної сили, то вони містять численні недоліки, зокрема прогалини, колізії, застарілі норми, дублювання повноважень та ін. Їх необхідно виправити шляхом внесення змін і доповнень до низки нормативно-правових актів та скасувати неактуальні нормативні акти. Крім того, сприятиме вирішенню проблем сучасного стану нормативно-правового регулювання відносин участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля розробка і прийняття нормативно-правового акта, який впровадить єдині стандарти і правила участі громадськості у публічному адмініструванні, здійснюваному усіма суб'єктами публічної адміністрації по всій території України та її адміністративно-територіальних одиницях. Такий акт може мати загальний характер, тобто поширюватись на відносини, які виникають в усіх галузях публічного адміністрування, або ж спеціальний і поширювати свій вплив виключно на відносини у галузі охорони довкілля.

## **Висновки до розділу 2**

У розділі 2 було досліджено механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, внаслідок чого сформульовано наступні висновки.

1. Реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля не завжди вимагає участі при цьому носіїв права та може здійснюватись без їх відома, оскільки воно реалізується також шляхом виконання повноважень суб'єктів публічної адміністрації або через діяльність інших суб'єктів в силу нормативно-правових положень, якими закріплено це право або якими встановлено вимоги,

зумовлені необхідністю його дотримання. Так, з метою охорони довкілля і забезпечення права громадян на його безпечний для життя і здоров'я рівень на суб'єктів публічної адміністрації покладено у тому числі повноваження із забезпечення дотримання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, наприклад, шляхом контролю за дотриманням цих вимог як до початку (у випадку ліцензування та видачі дозволів, державної реєстрації) господарської діяльності, яка може вплинути на довкілля, так і під час її провадження (наприклад, екологічний аудит, нагляд і контроль). Здійснюючи їх, суб'єкти публічної адміністрації виконують кореспондуючий праву на безпечне для життя і здоров'я довкілля обов'язок його забезпечити, тим самим випереджаючи появу вимоги щодо забезпечення безпеки довкілля з боку наділених цим правом осіб. Відповідно, фактичне формулювання такої вимоги не потрібне для того, щоб це право реалізовувалось в окреслений спосіб, воно реалізується опосередковано. Таким чином простежується механізм реалізації права шляхом активних дій або бездіяльності інших суб'єктів, які спрямовані на носія права та реалізацію його прав і свобод, навіть якщо він про це не знає.

2. Забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може здійснюватись шляхом виконання суб'єктами публічної адміністрації таких функцій у сфері публічного адміністрування: контролю, ліцензування, державної реєстрації та ін. Діяльність публічної адміністрації із реалізації цих функцій регулюється нормами адміністративного права, а отже, її можна охарактеризувати як адміністративно-правову. Відповідно й забезпечення реалізації права через цю діяльність матиме характер адміністративно-правового.

3. Проблема дублювання повноважень Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Державного агентства рибного господарства України може бути вирішена одним з альтернативних шляхів: 1) уповноважити Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України на видачу абсолютно усіх дозволів у сфері охорони довкілля, що супроводжуватиметься позбавленням таких повноважень решти суб'єктів, які функціонують у сфері охорони довкілля, та вилученням із Положень про них таких повноважень; 2) позбавити Міністерство

захисту довкілля та природних ресурсів України повноважень на видачу документів дозвільного характеру, які стосуються діяльності в конкретній підгалузі охорони довкілля, та покласти їх виключно на підгалузеві (в межах галузі охорони довкілля) суб'єкти публічної адміністрації, що супроводжуватиметься відповідним внесенням змін до положень про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України і про підгалузевих суб'єктів публічної адміністрації та ін.

4. Група суб'єктів публічної адміністрації зі спеціальним статусом має включати у тому числі органи влади, які не віднесено до жодної з гілок влади. Це зумовлено тим, що, по-перше, органи, які не віднесені до жодної з гілок влади, зазвичай наділені спеціальним статусом. Тобто фактично вони усі є суб'єктами зі спеціальним статусом; по-друге, суб'єкти зі спеціальним статусом можуть як відноситись до конкретної гілки влади, так і не відноситись до жодної з них. У зв'язку з цим розмежування органів, не віднесених до жодної з гілок влади, і суб'єктів зі спеціальним статусом на самостійні групи суб'єктів публічної адміністрації є занадто умовним. Тому доцільно при визначенні системи суб'єктів публічної адміністрації вести мову про суб'єктів зі спеціальним статусом, до якої буде приєднано групу органів, не віднесених до жодної з гілок влади (насамперед виконавчої). Відповідно категорія суб'єктів публічної адміністрації зі спеціальним статусом не обмежується центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, про яких зазначено у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Разом із тим, не обмежується вона й органами державної влади загалом. Зокрема, до неї мають включатись органи, які не віднесені до жодної з гілок влади, не мають статусу «органу влади», але при цьому є «органами», які наділені власними публічно-владними повноваженнями та реалізують публічні функції. Наприклад, такими є координаційні органи, рішення яких мають обов'язковий характер для центральних та місцевих органів виконавчої влади, які уповноважені на реалізацію функцій моніторингу, прогнозування, контролю та ін.

5. Нормативно-правові акти, якими урегульовано порядок прийняття адміністративних актів у сфері охорони довкілля, можна поділити на дві групи: 1) загальні, які прямо не стосуються галузі охорони навколишнього природного

середовища, але поширюють свій вплив на діяльність публічної адміністрації у тому числі у цій сфері; 2) які регулюють діяльність публічної адміністрації з публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища та суспільні відносини, що складаються у зв'язку із реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. При цьому процедури прийняття адміністративних актів чи застосування інших інструментів окремого нормативного закріплення в межах самостійних структурних частин цих нормативних актів не набули. Натомість вони регламентовані як складові порядків виконання покладених на суб'єктів публічної адміністрації функцій, наприклад, контролю, видачі документів дозвільного характеру та ін.

6. Слід відмежовувати документи дозвільного характеру, які призводять до юридичних наслідків, від документів дозвільного характеру, які до таких наслідків не призводять. У перших випадках документ дозвільного характеру буде адміністративним актом, у других – ні, оскільки окремі документи дозвільного характеру видаються лише після того, як суб'єкту господарювання надається право на провадження виду господарської діяльності. Відповідно, у таких випадках спочатку приймається рішення про видачу документа дозвільного характеру, яке й призводить до юридичних наслідків та є адміністративним актом, а вже потім видається для підтвердження цього рішення та наданого права офіційний документ.

7. Рішення на провадження планованої діяльності можна розглядати як збірне поняття, за допомогою якого узагальнено позначається сукупність однотипних документів дозвільного характеру, тобто усі рішення, які приймаються щодо провадження конкретних видів господарської діяльності. Окрім висновку з екологічної оцінки (у визначених законом випадках), такими можуть вважатись: дозвіл на провадження діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; дозвіл на спеціальне водокористування; дозвіл на користування надрами в межах конкретних ділянок та ін.

8. Нормативно-правову регламентацію контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища можна удосконалити трьома альтернативними шляхами, а саме, за допомогою: 1) доповнення законів, які визначають засади діяльності суб'єктів публічної адміністрації у природоохоронній сфері, порядками здійснення контролю; 2) видалення з них положення про те, що саме законами закріплюються порядки контролю і нагляду; 3) закріплення в них відсильної норми на Закон України «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зазначивши, що саме цим законом визначається порядок здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища.

9. Нормативно-правові акти з питань участі громадян у публічному адмініструванні можна поділити на дві основні групи: 1) нормативні акти загального характеру, які поширюють свій вплив на відносини участі незалежно від галузі публічного адміністрування (але вони обмежені діяльністю органів виконавчої влади), та 2) нормативні акти спеціального характеру, які стосуються участі громадськості у конкретних галузях публічного адміністрування, наразі – у галузі охорони довкілля. Спеціальні акти можна поділити на: 1) закони України, 2) підзаконні нормативні акти: у сфері здійснення громадського контролю; з питань проведення громадських обговорень (громадських слухань); універсальні, які регламентують участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля у всіх формах.

## ВИСНОВКИ

У дисертації, виконаній на підставі аналізу нормативно-правових актів національного та міжнародного рівнів, законопроектів, практики ЄСПЛ, КСУ, ВС та адміністративних судів, вивчення та опрацювання наукових джерел, здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання, що виявляється у вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Встановлено, що процес становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля розпочався після глобальних катастроф (а також інших подій), які мали місце у першій половині ХХ ст. та сформували потребу в охороні довкілля й усвідомлення його значення для життя і здоров'я людини, з першими нормами, спрямованими на охорону природи, як оточуючого середовища.

Запропоновано виділяти два основні історичні періоди становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля: 1) з другої половини ХХ ст. (або з кінця 40-х рр., коли було прийнято Загальну декларацію прав людини) до 1991 р., під час якого: відбулось перше закріплення цього права на міжнародному рівні; органи влади СРСР та УРСР почали приймати нормативно-правові акти, в яких природа розглядалась як об'єкт правової охорони та оточуюче людину середовище, а її сутність не обмежувалась значенням об'єктів власності та майна; активізувалась нормотворча робота у напрямі нормативно-правового регулювання охорони природи; у суспільства з'явилось усвідомлення значущості проблем екології, зв'язку стану природи із життям і здоров'ям людини, її життєдіяльністю та добробутом; у людей сформувалось розуміння необхідності в охороні природи, як оточуючого людину середовища; 2) з 1991 р., коли в Україні відбулось офіційне закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, по сьогоднішній день. У цей період відбуваються становлення і розвиток українського природоохоронного законодавства та формування механізму реалізації і

забезпечення даного права.

З'ясовано, що право на безпечне для життя і здоров'я довкілля – це належне кожній людині право на те, щоб оточуючі її у повсякденному житті об'єкти природного та штучного походження, у тому числі ті, з якими вона контактує, були безпечними для її життя і здоров'я. У якості його складових можуть розглядатись право на безпечні умови праці (в частині, яка стосується безпечного оточуючого середовища на роботі), права на належні, безпечні і здорові умови проживання й навчання (якщо йдеться про безпеку і належний стан оточуючого середовища, що впливає на умови та якість проживання і навчання людини). Запропоновано відносити до змісту суб'єктивного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля дві групи правомочностей: на власні дії та на чужі дії.

Встановлено, що правомочності на власні дії розкриваються у можливостях особи активно вчиняти певні дії або утримуватись від їх вчинення з метою створення, збереження та/або підтримання умов оточуючого середовища на безпечному для життя і здоров'я рівні, його покращення та зміни з цією метою. Ці правомочності стосуються права особи самостійно визначати свою поведінку у ситуаціях, які пов'язані із безпечністю довкілля. Визначено, що правомочності на чужі дії стосуються можливостей громадян вимагати від інших осіб такої поведінки, щоб вона сприяла створенню, збереженню та/або підтриманню безпечного для життя і здоров'я рівня довкілля і не шкодила йому.

З'ясовано, що правові засади реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля формують нормативно-правові акти міжнародного та національного рівня (закони та підзаконні акти), рішення ЄСПЛ, правові акти ЄС (директиви, рекомендації та ін.), норми моралі, традиції, звичаї, судові рішення (національних судів з конкретних справ, висновки ВС, рішення КСУ) і правова доктрина.

Визначено роль рішень ЄСПЛ у створенні правових засад реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме: завдяки ним створено прецедент захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля на підставі ст. 8 Конвенції через захист права на повагу до приватного і сімейного життя; у них окреслено



випадки й умови допустимості застосування ст. 8 Конвенції і використання такого способу захисту прав; у їх межах визначено зв'язок між правами на безпечне для життя і здоров'я довкілля і правом на повагу до приватного і сімейного життя; вони містять вказівки на те, яким чином має здійснюватись публічне адміністрування (наприклад, із дотриманням балансу інтересів приватних осіб і суспільства); вони допомагають визначити проблеми, які наявні у вітчизняній практиці публічного адміністрування.

Сформульовано значення правових актів ЄС (рекомендацій, директив, резолюцій та ін.) для правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля: вони закріплюють вимоги до публічного адміністрування галузі охорони довкілля, реалізації і забезпечення екологічних прав громадян тощо, яких доцільно дотримуватись у контексті співробітництва між Україною і ЄС та з метою наближення законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища; вони являють собою європейські стандарти, до яких Україна зобов'язана адаптувати своє законодавство. Вплив і дотримання правових актів ЄС, як правових засад реалізації названого права, відбувається через впровадження закріплених у них вимог до практики публічного адміністрування та відображення їх у положеннях національних нормативно-правових актів з метою сприяння реалізації даного права та охорони навколишнього середовища.

Сформульовано випадки вжиття норм моралі, звичаїв, традицій з метою регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме: 1) реалізації приватними особами правомочностей на власні дії; 2) прийняття суб'єктами публічної адміністрації рішень щодо адміністративних справах із використанням дискреційних повноважень.

Судові рішення визначено як правові засади реалізації суб'єктивних прав окремих приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля (тобто для тих осіб, щодо яких приймається судове рішення, та суб'єктів публічної адміністрації, які зобов'язані забезпечити реалізацію їх прав у спосіб, визначений судовим

рішенням), а також правові засади забезпечення реалізації цього права суб'єктами публічної адміністрації, дії, рішення або бездіяльність яких оскаржується у суді.

Встановлено, що правова доктрина є джерелом права, призначення якого зводиться до формування засад розуміння і тлумачення правових норм, заповнення прогалин закону і права, конструювання юридично коректних правових норм під час розробки нормативно-правових актів, сфера, порядок і наслідки застосування якого відрізняються від решти джерел права (нормативно-правових актів, судових рішень тощо). Цей різновид джерел права не може використовуватись так само, як і нормативно-правові акти або рішення суду, але він застосовується під час визначення своєї поведінки, у процесі прийняття рішень тощо, і це є їх характерною рисою та особливістю. У цьому ракурсі наголошено на тому, що різні джерела права не обов'язково повинні бути ідентичними за властивостями, сферою дії, призначенням тощо, вони можуть відрізнитись за юридичною природою, змістом, роллю та ін.

Об'єктом адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля є «реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля», для якої властиві, зокрема, наступні особливості: 1) може розглядатись і як діяльність осіб, наділених цим правом, і як діяльність інших осіб, зокрема суб'єктів публічної адміністрації щодо них (таке відношення може бути прямим чи опосередкованим); 2) діяльність інших осіб із реалізації права може одночасно розглядатись як діяльність із забезпечення реалізації права, оскільки виконання кореспондуючих обов'язків безпосередньо спрямоване на те, щоб право було реалізоване, а отже, воно у цей спосіб забезпечує його реалізацію; 3) якщо реалізація права здійснюється у тому числі іншими особами (які не виступають у ролі носіїв права в цей момент), то забезпечення такої реалізації може полягати у заходах, спрямованих на забезпечення належної діяльності цих суб'єктів, наприклад, шляхом внутрішнього контролю суб'єктів публічної адміністрації.

Обґрунтовано, що систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля становлять наступні суб'єкти публічної адміністрації: 1)

Президент України; 2) органи державної влади: Верховна Рада України, органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство з управління зоною відчуження України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна екологічна інспекція України) та місцеві державні адміністрації; 3) суб'єкти зі спеціальним статусом: Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації; 4) органи влади Автономної Республіки Крим; 5) органи місцевого самоврядування; 6) юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу влади («Державний інформаційний геологічний фонд України»; державне підприємство «Центр еколого-експертної аналітики»; державне підприємство «Центр охорони довкілля»; державне підприємство «Державний науково-інженерний центр систем контролю та аварійного реагування», а також інші юридичні особи, зокрема, зазначені у Переліку цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій, що передаються до сфери управління Міністерства енергетики та захисту довкілля, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2019 р. № 1084-р).

Встановлено, що для адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля найбільш використовуються такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як нормативно-правові акти, адміністративні акти та акти-дії. Проте стан нормативно-правового забезпечення їх використання, як, власне, й використання інших інструментів діяльності, знаходиться на незадовільному рівні, який виражається у численних прогалинах та інших недоліках, у тому числі: 1) відсутності порядків діяльності публічної адміністрації; 2) відсутності нормативного акта, яким було б

запроваджено єдині правила застосування інструментів діяльності публічної адміністрації; 3) суперечностях і неточностях, допущених у чинних нормативно-правових актах (щодо посилення на норми закону, які в ньому не закріплені; щодо використання понять із неоднозначним змістом (наприклад, рішення про провадження планованої діяльності); щодо невизначеності стосовно прийняття рішень про видачу документів дозвільного характеру тощо) та ін. Вирішенню цих проблем сприятиме внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, а також прийняття законів України «Про адміністративні процедури» та «Про нормативно-правові акти» або загального Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», яким буде закріплено засади діяльності публічної адміністрації та використання усіх доступних у її арсеналі інструментів.

Участь громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля здійснюється у формах громадського контролю, громадської експертизи і громадських обговорень (шляхом проведення громадських слухань та надання письмових зауважень і пропозицій) і регулюється великою кількістю законів та нормативно-правових актів підзаконного характеру. Однак їм властиві проблеми і недоліки, включаючи прогалини, колізії, застарілі норми, дублювання повноважень тощо. Їх необхідно виправити шляхом внесення змін і доповнень до низки нормативно-правових актів та скасувати неактуальні нормативні акти. Крім того, сприятиме вирішенню проблем сучасного стану нормативно-правового регулювання відносин участі громадськості у публічному адмініструванні галузі охорони довкілля розробка і прийняття нормативно-правового акта, який впровадить єдині стандарти і правила участі громадськості у публічному адмініструванні, здійснюваному усіма суб'єктами публічної адміністрації по всій території України та її адміністративно-територіальних одиницях. Такий акт може мати загальний характер, тобто поширюватись на відносини, які виникають в усіх галузях публічного адміністрування, або ж спеціальний і поширювати свій вплив виключно на відносини у галузі охорони довкілля.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Адміністративно-процедурний кодекс України : проєкт від 18 липня 2008 р. № 2789. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073) (дата звернення: 22.01.2021).
3. Адміністративно-процедурний кодекс України : проєкт від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) (дата звернення: 22.01.2021).
4. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. II. 360 с.
5. Андрейцев В. І. Екологічне право : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
6. Бондаренко В. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 432 с.
7. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24–29.
8. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 79–94.
9. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: суб'єктний склад і склад елементів договору. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 55–64.
10. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2005. 19 с.
11. Васильчук Л. Б. Поняття «Реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля» та його ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 1. С. 80–83 (Серія «Право»).

12. Васильчук Л. Б. Реалізація права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 225 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
14. Веремієнко С. В. Поняття та зміст права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина* : тези Міжнародної наук.-практ. конференції молодих вчених та студентів (м. Чернігів, 22–23 травня 2014 р.). Чернігів : Десна Поліграф, 2014. С. 526–530.
15. Водний кодекс України : від 6 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 24. Ст. 189.
16. Гапоненко В. Природоохоронні напрями в державницькій політиці українського козацтва. *Наукові записки. Збірник праць молодих вчених та аспірантів*. 2001. Т. 6. С. 95–109.
17. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 92–100.
18. Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 93–99.
19. Горное положение Союза ССР : от 9 ноября 1927 г. URL: <https://rus-istoria.ru/library/text/item/1273-gornoe-polozhenie-soyuza-ssr-1927-goda> (дата звернення: 22.01.2021).
20. Грозовський І. М. Охорона природи в Запорозькій Січі. *Право України*. 1997. № 12. С. 103–105.
21. Грушкевич Т. В. Термінологічні проблеми визначення довкілля як об'єкта інформаційно-правового забезпечення. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1 (37). С. 265–269.

22. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2019. 195 с.

23. Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав. Київ, 2019. 132 с. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest\\_Ekologia.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

24. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды : от 16 июня 1972 г. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_454](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454) (дата звернення: 22.01.2021).

25. Декларация прав людини і громадянина : від 1789 р. URL: <https://constituante.livejournal.com/10253.html> (дата звернення: 22.01.2021).

26. Декларация про державний суверенітет України : від 16 липня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. № 31. Ст. 429.

27. Державний науково-інженерний центр систем контролю та аварійного реагування. URL: <http://dnic.com.ua/index/spravka1/0-9> (дата звернення: 22.01.2021).

28. Деякі питання державного регулювання діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання : постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1718. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1718-2000-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

29. Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 827. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2019-%D0%BF#n18> (дата звернення: 22.01.2021).

30. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

31. Деякі питання перевезення радіоактивних матеріалів : постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 р. № 1196. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1196-2007-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

32. Деякі питання управління Міністерством енергетики та захисту довкілля об'єктами державної власності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2019 р. № 1084-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1084-2019-%D1%80> (дата звернення: 22.01.2021).

33. Директива № 2008/1/ЕС Европейского Парламента и Совета о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (Кодифицированная версия) от 15 января 2008 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b02](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b02) (дата звернення: 22.01.2021).

34. Діденко С. В. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2015. Т. 16. С. 463–469.

35. Дмитренко Ю. П. Трудове право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 624 с.

36. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін, затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана : підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 22.01.2021).

37. Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30\\_Annex.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

38. Долгіх Н. П., Марущак В. П. Трудове право : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. 252 с.



39. ДП «Центр охорони довкілля». URL: <https://vkursi.pro/card/dp-tsentr-okhorony-dovkillia-42313064> (дата звернення: 22.01.2021).
40. Европейская хартия по окружающей среде и охране здоровья : от 7–8 декабря 1989 г. URL: <https://theper.unecse.org/sites/default/files/2017-06/European%20Charter%20on%20Environment%20and%20Health-%20Russian.pdf> (дата звернення: 22.01.2021).
41. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Г. В. Анісімова та ін.; за ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2013. 432 с.
42. Етичний кодекс лікаря України : Всеукраїнський з'їзд лікарських організацій, X з'їзд Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ) в м. Євпаторії від 27 вересня 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001748-09#Text> (дата звернення: 22.01.2021).
43. Євстігнєєв А. Наукові підходи до визначення предметів природоресурсного та антропоохоронного права в контексті інтеграції їх норм. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 2 (96). С. 57–60 (Серія «Юридичні науки»).
44. Єрмолаєва Т. В. Проблеми доступу до правосуддя при захисті екологічних прав. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 137. С. 92–100.
45. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 22.01.2021).
46. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
47. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
48. Земельный кодекс УССР от 29 ноября 1922 г. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP220002.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html) (дата звернення: 22.01.2021).
49. Зуєв Р. Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 46–51.

50. Инструкция для органов Государственной санитарной инспекции и Санитарно-противоэпидемической службы по контролю за проведением мероприятий в области охраны атмосферного воздуха населенных мест от загрязнения промышленными выбросами и отходами : утверждена Всесоюзной государственной санитарной инспекцией от 30 декабря 1950 г. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4801.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4801.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

51. Іванюшенко В. В. Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 22 с.

52. Іванюшенко В. В. Право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля: поняття та зміст. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. Вип. 6 (1). С. 17–23.

53. Іванюшенко В. В. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля в контексті конституційних прав людини і громадянина. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 35. С. 70–78.

54. Ільченко Н. В., Гурська В. Т., Чумакова Т. Л., Романюк Н. В. Безпечне довкілля – наше право чи обов'язок? *Екологія і природокористування*. 2011. Вип. 14. С. 76–85.

55. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101.

56. Кармаліта М. В. Правова доктрина – джерело (форма) права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 199 с.

57. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.

58. Коваль О. Я. Легітимність державної влади: співвідношення правових і моральних аспектів реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 230 с.

59. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

60. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : Всеукраїнська конференція прокурорів, від 27 квітня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> (дата звернення: 22.01.2021).
61. Кодекс України про надра : від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 36. Ст. 340.
62. Кодекс цивільного захисту України : від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 34-35. Ст. 458.
63. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 332 с.
64. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : від 25 червня 1998 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_015) (дата звернення: 22.01.2021).
65. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 4 листопада 1950 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 22.01.2021).
66. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення : від 3 березня 1973 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_129](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_129) (дата звернення: 22.01.2021).
67. Конституція (Основной закон) ССРСР в редакції от 5 декабря 1936 г. URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/) (дата звернення: 22.01.2021).
68. Конституція (Основний закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік : від 7 жовтня 1977 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77#Text> (дата звернення: 22.01.2021).
69. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квітня 1978 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text> (дата звернення: 22.01.2021).
70. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки : від 15 травня 1929 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29/ed19290515> (дата звернення: 22.01.2021).

71. Конституція України : від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

72. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) : від 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 22.01.2021).

73. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки : від 10 березня 1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення: 22.01.2021).

74. Кравцова З. С. До питання визначення поняття «легітимація державної влади»: конституційно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 24–28. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2015/6.pdf](http://lsej.org.ua/1_2015/6.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

75. Краснова Ю. А. Юридична природа екологічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 57–60. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2017/15.pdf](http://lsej.org.ua/4_2017/15.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

76. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2004. 30 с.

77. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 34 с.

78. Лісовий кодекс України : від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 17. Ст. 99.

79. Майданик Р. Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання. *Юридична Україна*. 2010. № 3 (87). С. 11–16.

80. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.

81. Матвійчук В. К. Загальнотеоретичні підходи до витоків та класифікації періодів кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища на теренах України. *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 83–95.
82. Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.
83. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
84. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
85. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16 грудня 1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 22.01.2021).
86. Міхровська М. С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 102–108.
87. Мічурін Є. О. Лекція 17. Юридичні особи публічного права. *Цивільне право в Україні: Курс лекцій: у 6 т.* / Р. Б. Шишка (керівник авт. кол.) та ін.; за ред. Р. Б. Шишки та В. А. Кройтора. Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2004. Т. 1. 417 с. URL: [http://adhdportal.com/book\\_834\\_chapter\\_19\\_Lekja\\_17.\\_JUridichn\\_osobi\\_publicnogo\\_prava\\_\(Mchurn\\_.O.\).html](http://adhdportal.com/book_834_chapter_19_Lekja_17._JUridichn_osobi_publicnogo_prava_(Mchurn_.O.).html) (дата звернення: 22.01.2021).
88. Модельный экологический кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств : от 16 ноября 2006 г. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g03](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_g03) (дата звернення: 22.01.2021).
89. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2006. 21 с.
90. Новіков В. В., Боровікова В. С. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 45–56 (Серія «Юридична»).

91. О введении в действие Лесного кодекса, принятого 2-й сессией X созыва 7 июля 1923 г. : постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25 июля 1923 г. *Собрание кодексов РСФСР*. Москва: Юридическое издательство народного комиссариата юстиции РСФСР, 1925. С. 231–244.

92. О государственном контроле за охраной подземных вод : постановление Совета министров СССР от 4 сентября 1959 г. № 1036. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_5442.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5442.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

93. О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов : постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. № 3351-VIII. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_7902.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7902.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

94. О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР : постановление Совета министров СССР от 22 апреля 1960 г. № 425. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_5532.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5532.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

95. Об охране природы в РСФСР : Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_5607.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5607.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

96. Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов : постановление Центрального комитета КПСС и Совета министров СССР от 29 декабря 1972 г. № 898. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_7960.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7960.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

97. Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов : постановление Совета министров РСФСР от 31 мая 1973 г. № 296. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_8086.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_8086.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

98. Об утверждении Положения о государственной лесной охране СССР : постановление Совета министров СССР от 22 марта 1950 г. № 1181. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4779.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4779.htm) (дата звернення: 22.01.2021).

99. Огляд практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту докiлля та екологічних прав. Київ, 2019. 111 с. URL: <https://www.slideshare.net/pravotv/ss-190635570> (дата звернення: 22.01.2021).

100. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1924.htm> (дата звернення: 22.01.2021).

101. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.

102. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178 (Серія «Право»).

103. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

104. Питання розпорядження геологічною інформацією : постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/939-2018-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

105. Плиска В. В. Поняття та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. І. Т. 2. С. 143–147 (Серія «Право»).

106. Полубатко В. В. До питання про напрямки наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Треті таврійські юридичні наукові читання: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції* (м. Київ, 18–19 травня 2018 р.). Київ, 2018. С. 61–63.

107. Полубатко В. В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 109–118.

108. Полубатко В. В. Історичний аспект становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 21–32.

109. Полубатко В. В. Окремі питання вдосконалення системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля в Україні. *ReOS*. 2019. № 4. С. 132–136. URL: <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/2641d85c401c8046385228fe362cab85.pdf/ReOS%2004%20aus%202019.pdf> (дата звернення: 22.01.2021).

110. Полубатко В. В. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: нормативно-правові засади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 35. Т. 1. С. 91–94 (Серія «Юриспруденція»).

111. Полубатко В. В. Про правову природу рішення про провадження планованої діяльності. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 68–72.

112. Полубатко В. В. Система нормативно-правових актів у сфері реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 84–92. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko\\_50.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko_50.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

113. Полубатко В. В. Сутність адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 192–199.

114. Посикалюк О. О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1 (53). С. 46–59.

115. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. Справа № 910/8122/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/78977479> (дата звернення: 22.01.2021).

116. Постанова надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад про затвердження Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 30 січня 1937 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення: 22.01.2021).



117. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 / Відп. ред. та авт. передм. Ю. С. Шемшученко; Упорядн. та авт. нарису К. А. Вислобоков; Ред. кол.: О. М. Мироненко (голова), К. А. Вислобоков (відп. секретар), І. Б. Усенко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко. НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Київ, 1997. 548 с. (Пам'ятки політико-правової культури України).

118. Правила адвокатської етики : Звітно-виборний з'їзд адвокатів України 2017 року від 9 червня 2017 р. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017\\_596f00dda53cd.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

119. Прадід Ю. Ф. Про поняття та значення термінів закон і законодавство. *Культура народів Причорномор'я*. 2001. № 24. С. 218–220.

120. Придачук О. А. Поняття «народ» в контексті правової охорони Конституції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 12. Т. 2. С. 201–204 (Серія «Юриспруденція»).

121. Приймаченко Д. В. Правова природа актів планування: сучасний аналіз. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 52–58.

122. Про адміністративну процедуру : проект Закону України від 28 грудня 2018 р. № 9456. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 22.01.2021).

123. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0381-05#n16> (дата звернення: 22.01.2021).

124. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10 лютого 1998 р. № 90/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 29. Ст. 191.

125. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 30. Ст. 260.

126. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 12. Ст. 81.

127. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 7–8. Ст. 50.

128. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 36–37. Ст. 242.

129. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

130. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 1. Ст. 1.

131. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 39. Ст. 350.

132. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

133. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/493/92> (дата звернення: 22.01.2021).

134. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

135. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду : Указ Президента України від 21 листопада 2017 р. № 381/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017> (дата звернення: 22.01.2021).

136. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 9. Ст. 68.

137. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 48. Ст. 483.

138. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.

139. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР. Втратив чинність від 23 травня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 8. Ст. 54.

140. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198. Втратила чинність від 9 січня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

141. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 27. Ст. 218.

142. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

143. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 29. Ст. 367.

144. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.

145. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12 грудня 2019 р. № 377-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2020. № 22. Ст. 150.

146. Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0552-05> (дата звернення: 22.01.2021).

147. Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 843. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/843-2002-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

148. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 березня 2006 р. № 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0341-06> (дата звернення: 22.01.2021).

149. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами : постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 446. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/446-2016-%D0%BF?lang=ru> (дата звернення: 22.01.2021).

150. Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів : постанова

Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-95-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

151. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 р. № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07> (дата звернення: 22.01.2021).

152. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (дата звернення: 22.01.2021).

153. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2012 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0401-12> (дата звернення: 22.01.2021).

154. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : наказ Державного комітету лісового господарства України від 1 березня 2002 р. № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0290-02> (дата звернення: 22.01.2021).

155. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

156. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

157. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 895. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

158. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

159. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

160. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

161. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

162. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

163. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/731-92-%D0%BF#n35> (дата звернення: 22.01.2021).

164. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

165. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

166. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

167. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

168. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : рішення Ради суддів України від 22 жовтня 2010 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr012414-10> (дата звернення: 22.01.2021).

169. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

170. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

171. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-2006-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

172. Про затвердження Положення про територіальні та міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції : наказ Міністерства енергетики та захисту

довкілля України від 7 квітня 2020 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0350-20#n9> (дата звернення: 22.01.2021).

173. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04> (дата звернення: 22.01.2021).

174. Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1 листопада 2005 р. № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1510-05> (дата звернення: 22.01.2021).

175. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1107-2011-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

176. Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 557. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/557-2005-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

177. Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459 : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF?lang=uk> (дата звернення: 22.01.2021).

178. Про затвердження Порядку видачі сертифікатів щодо безпечного перевезення радіоактивних матеріалів : наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 6 вересня 2007 р. № 119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1079-07> (дата звернення: 22.01.2021).



179. Про затвердження Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 червня 2013 р. № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1157-13> (дата звернення: 22.01.2021).

180. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

181. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-2013-%D0%BF#n8> (дата звернення: 22.01.2021).

182. Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та подання декларації про відходи : проект постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/NT0976?an=665> (дата звернення: 22.01.2021).

183. Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, Порядку подання декларації про відходи та її форми : проект постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 2015 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT1213.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1213.html) (дата звернення: 22.01.2021).

184. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF#n11> (дата звернення: 22.01.2021).

185. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства : наказ Міністерства охорони навколишнього природного

середовища України від 10 вересня 2008 р. № 464. Скасовано від 10 березня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0018-09> (дата звернення: 22.01.2021).

186. Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1026-2017-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

187. Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 301. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2002-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

188. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1122-98-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

189. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

190. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2002-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

191. Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів : постанова Кабінету Міністрів

України від 3 серпня 1998 р. № 1218. Втратила чинність від 18 лютого 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-98-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

192. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

193. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

194. Про затвердження Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006) : наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 30 серпня 2006 р. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1056-06> (дата звернення: 22.01.2021).

195. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

196. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98. Втратив чинність від 7 липня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98> (дата звернення: 22.01.2021).

197. Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0004-01/conv> (дата звернення: 22.01.2021).

198. Про затвердження форми дозволу на здійснення міжнародних перевезень радіоактивних матеріалів та форми заяви про видачу дозволу на перевезення радіоактивних матеріалів : наказ Державного комітету ядерного

регулювання України від 17 грудня 2008 р. № 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-09> (дата звернення: 22.01.2021).

199. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 30. Ст. 379.

200. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256.

201. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 42. Ст. 348.

202. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 48. Ст. 650.

203. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля : постанова Верховної Ради України від 4 листопада 2004 р. № 2169-ІV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 2. Ст. 72.

204. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 13. Ст. 222.

205. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 35. Ст. 376.

206. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 23. Ст. 158.

207. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 18. Ст. 132.

208. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

209. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

210. Про надання Державному інформаційному геологічному фонду статусу галузевого державного архіву : постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 р. № 1366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-96-%D0%BF> (дата звернення: 22.01.2021).

211. Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації природного характеру на окремих територіях Закарпатської та Івано-Франківської областей : Указ Президента України від 24 травня 2019 р. № 325/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2019> (дата звернення: 22.01.2021).

212. Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації природного характеру на окремих територіях Закарпатської області : Указ Президента України від 11 липня 2019 р. № 519/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/519/2019> (дата звернення: 22.01.2021).

213. Про нормативно-правові акти : проєкт Закону України від 1 грудня 2010 р. № 7409. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123) (дата звернення: 22.01.2021).

214. Про нормативно-правові акти : проєкт Закону України від 12 грудня 2012 р. № 0922. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021) (дата звернення: 22.01.2021).

215. Про нормативно-правові акти : проєкт Закону України від 14 січня 2008 р. № 1343. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31313](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31313) (дата звернення: 22.01.2021).

216. Про нормативно-правові акти : проєкт Закону України від 21 лютого 2007 р. № 2577. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=28730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28730) (дата звернення: 22.01.2021).

217. Про нормативно-правові акти в Україні : проект Закону України від 11 грудня 1997 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12&pf35401=13229> (дата звернення: 22.01.2021).

218. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 26. Ст. 218.

219. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2019. № 16. Ст. 70.

220. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 29. Ст. 389.

221. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 50. Ст. 678.

222. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 39. Ст. 349.

223. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 41. Ст. 546.

224. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 29. Ст. 315.

225. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 47. Ст. 532.

226. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 16. Ст. 112.

227. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 23. Ст. 176.

228. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 16. Ст. 198.

229. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 34. Ст. 502.

230. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16 червня 2011 р. № 3530-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 2–3. Ст. 3.

231. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 35. Ст. 237.

232. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

233. Про Регламент Київської міської ради : рішення Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kuuyivradu> (дата звернення: 22.01.2021).

234. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики : постанова Верховної Ради України від 7 грудня 2000 р. № 2130-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2130-14> (дата звернення: 22.01.2021).

235. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3677-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 17. Ст. 155.

236. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/ed20120608#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

237. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 22–23. Ст. 198.

238. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 р. № 2354- VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 16. Ст. 138.

239. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 22.01.2021).

240. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.

241. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80> (дата звернення: 22.01.2021).

242. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80> (дата звернення: 22.01.2021).

243. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 825-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80> (дата звернення: 22.01.2021).

244. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 14. Ст. 97.



245. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 14. Ст. 96.

246. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 38. Ст. 385

247. Проект Закону «Про Державну природоохоронну службу України» : від 23 листопада 2018 р. № 9336. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65005](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005) (дата звернення: 22.01.2021).

248. Рекомендація Європейського Парламенту та Ради № 2001/331/ЄС «Що передбачає мінімальні критерії щодо екологічних інспекцій у державах-членах» від 4 квітня 2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_985](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_985) (дата звернення: 22.01.2021).

249. Решота В. Правова доктрина в системі джерел адміністративного права України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2018. № 4. Т. 1. С. 49–51.

250. Риндюк В. І. Щодо визначення понять «закон» та «законодавство»: техніко-юридичний аспект. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування* : тези доп. та повідомлень учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.). Харків: Право, 2016. С. 63–66.

251. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию : от 14 июня 1992 г. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455) (дата звернення: 22.01.2021).

252. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Геттон та інші проти Сполученого Королівства» (заява № 36022/97) від 2 жовтня 2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_054](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_054) (дата звернення: 22.01.2021).

253. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гримковська проти України» (заява № 38182/03) від 21 липня 2011 р. Остаточне від 21 жовтня

2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_729](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_729) (дата звернення: 22.01.2021).

254. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гуерра та інші проти Італії» (заява № 116/1996/735/932) від 19 лютого 1998 р. *Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації* / за заг. ред. Т. С. Шевченко, І. Є. Розкладай. Київ: Москаленко О. М., 2014. С. 68–92. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044e84d> (дата звернення: 22.01.2021).

255. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дубецька та інші проти України» (заява № 30499/03) від 10 лютого 2011 р. Остаточне від 10 травня 2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_689](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689) (дата звернення: 22.01.2021).

256. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лопес Остра проти Іспанії» (заява № 16798/90) від 9 грудня 1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_348](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_348) (дата звернення: 22.01.2021).

257. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 22.01.2021).

258. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України) від 26 червня 2008 р. № 13-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08> (дата звернення: 22.01.2021).

259. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської обласної ради щодо офіційного тлумачення положення статті 9 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного

забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 6 жовтня 2009 р. № 24-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v024p710-09> (дата звернення: 22.01.2021).

260. Рішення у справі «Дземюк проти України» (заява № 42488/02) від 4 вересня 2014 р. Остаточне від 4 грудня 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a51](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51) (дата звернення: 22.01.2021).

261. Русская Правда. Пространная редакция : комментарий. *Российское законодательство X–XX веков*: в 9 т. Москва: Юридическая литература, 1984. Т. I: Законодательство Древней Руси / под общ. ред. О. И. Чистякова; отв. ред. тома В. Л. Янин. С. 80–129.

262. Рябов С. Легітимація влади: до формулювання програми соціально-філософського дослідження. *Наукові записки*. 1999. Т. 12: Політологія. С. 25–33.

263. Саміло Г. О. Проблеми тлумачення правових норм : навч.-метод. посіб. Електронне видання комбінованого використання на DVD-ROM. Запоріжжя: ЗНТУ, 2017. 144 с. URL: [http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/2670/1/Samilo\\_Problems\\_of\\_interpretation.pdf](http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/2670/1/Samilo_Problems_of_interpretation.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

264. Свод Законов Российской Империи : от 1832 г. Т. X. URL: <https://civil.consultant.ru/reprint/books/211/387.html#img388> (дата звернення: 22.01.2021).

265. Свод Законов Российской Империи. Т. VIII. Ч. I. Устав Лесной. Кн. 5. Положение о сбережении лесов. URL: <https://civil.consultant.ru/reprint/books/199/84.html#img85> (дата звернення: 22.01.2021).

266. Серьогін С. В. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування : монографія. Дніпропетровськ: Вид-во Середняк Т. К., 2014. 124 с.

267. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

268. Сливка М. М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.

269. Сливка М. М. Історико-правовий аспект формування і розвитку охорони навколишнього природного середовища в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 158–164.

270. Собрание Малороссийских прав : от 1807 г. Собрание гражданских законов, действующих в Малороссии 1807 г. Выдержка. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/07/1807.html> (дата звернення: 22.01.2021).

271. Стороженко С. В. Адміністративно-правове забезпечення екологічних прав громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 21 с.

272. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

273. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

274. Тішкова Н. Державне управління охороною навколишнього середовища на Українських землях: ретроспективний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 34–42.

275. Тішкова Н. Л. Реформування державного управління охороною навколишнього середовища в контексті європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпро, 2018. 265 с.

276. Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 472 с.

277. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n2277](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2277) (дата звернення: 22.01.2021).

278. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид. випр., допов.

Київ, 2015. 208 с. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/232716?download=true> (дата звернення: 22.01.2021).

279. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 128 с. URL: [http://nsj.gov.ua/files/1444201141%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD\\_TF\\_130815.pdf](http://nsj.gov.ua/files/1444201141%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD_TF_130815.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

280. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування: сутність та зміст. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 83–89. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/12/Khomenko\\_2013.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/12/Khomenko_2013.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).

281. Цивільний кодекс України : від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

282. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2015. № 2 (35). С. 63–67.

283. Черемнова А. І. Щодо визначення та змісту деяких екологічних прав громадян. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 724–727.

284. Шпарик Н. Рішення Європейського суду з прав людини як джерела екологічного права України. *Вісник Львівського університету*. 2016. Вип. 62. С. 160–168 (Серія «Юридична»).

285. Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами : лист Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09> (дата звернення: 22.01.2021).

286. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 22.01.2021).

287. BVerwG; Urteil vom 28.04.2016, 9A 10.15. URL: <https://www.bverwg.de/280416U9A10.15.0> (дата звернення: 22.01.2021).

288. Decision of European Court of Human Rights in Case of Tolić and Others against Croatia (Application No. 13482/15) on 4 June 2019. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-194343%22%5D%7D> (дата звернення: 22.01.2021).

289. Decision of European Court of Human Rights in Case of Vecbaštika and Others against Latvia (Application No. 52499/11) on 19 November 2019. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-199496%22%5D%7D> (дата звернення: 22.01.2021).

290. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0042> (дата звернення: 22.01.2021).

291. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035> (дата звернення: 22.01.2021).

292. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004> (дата звернення: 22.01.2021).

293. Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/107/oj> (дата звернення: 22.01.2021).

294. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending

Directive 2004/35/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0021> (дата звернення: 22.01.2021).

295. Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050> (дата звернення: 22.01.2021).

296. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098> (дата звернення: 22.01.2021).

297. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092> (дата звернення: 22.01.2021).

298. Erfolgreiche NABU-Klage gegen Abfalldeponie. Oberverwaltungsgericht weist Planung zurück. 5. Juli 2017. URL: <https://niedersachsen.nabu.de/news/2017/27669.html> (дата звернення: 22.01.2021).

299. European Parliament and Council Directive 94/63/EC of 20 December 1994 on the control of volatile organic compound (VOC) emissions resulting from the storage of petrol and its distribution from terminals to service stations. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0063> (дата звернення: 22.01.2021).

300. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG). URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/_2.html) (дата звернення: 22.01.2021).

301. Judgment of European Court of Human Rights in Case of Kožul and Others v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 38695/13) on 22 October 2019. URL:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],%22itemid%22:\[%22001-196879%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-196879%22]}) (дата звернення: 22.01.2021).

302. NABU erfolgreich: Verwaltungsgericht Oldenburg stoppt Windpark Bakum / Vestrup. 14. Februar 2018. URL: <https://www.nabu-kreisgruppe-vechta.de/2018/02/15/nabu-erfolgreich-verwaltungsgericht-oldenburg-stoppt-windpark-bakum-vestrup/> (дата звернення: 22.01.2021).

303. OVG Lüneburg 7. Senat; Urteil vom 04.07.2017, 7 KS 7/15. URL: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE170007543&st=null&showdoccase=1> (дата звернення: 22.01.2021).

304. Pieper, B. Maßvoll und erfolgreich. Warum der NABU klagt und was er dabei erreicht. URL: <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz/deutschland/25326.html> (дата звернення: 22.01.2021).

305. The Judgment of European Court of Human Rights in Case of «Hatton and Others v. The United Kingdom» (Application No. 36022/97) on 8 July 2003. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-61188%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61188%22]}) (дата звернення: 22.01.2021).

306. The Judgment of European Court of Human Rights in Case of «Kyrtatos v. Greece» (Application No. 41666/98) on 22 May 2003. Final on 22 August 2003. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-61099%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61099%22]}) (дата звернення: 22.01.2021).

307. Verbandsbeteiligung. Besondere Beteiligungs- und Klagerechte für Naturschutzverbände. URL: <https://nrw.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz-nrw/aktivitaeten/> (дата звернення: 22.01.2021).

308. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.01.1960. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html#BJNR000170960BJNG000101308> (дата звернення: 22.01.2021).

309. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung von Johann Bader, Michael Funke-Kaiser, Stefan Kuntze, Jörg von Albedyll. 4., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2007. 1710 s.



310. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf> (дата звернення: 22.01.2021).

## ДОДАТКИ

## Додаток 1

## Список публікацій здобувача за темою дисертації

***Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Полубатко В. В. Система нормативно-правових актів у сфері реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 84–92. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko\\_50.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko_50.pdf)

2. Полубатко В. В. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: нормативно-правові засади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 35. Т. 1. С. 91–94 (Серія «Юриспруденція»).

3. Полубатко В. В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 109–118.

4. Полубатко В. В. Сутність адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 192–199.

5. Полубатко В. В. Історичний аспект становлення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 21–32.

6. Полубатко В. В. Окремі питання вдосконалення системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони довкілля в Україні. *ReOS*. 2019. № 4. С. 132–136. URL: <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/2641d85c401c8046385228fe362cab85.pdf/ReOS%2004%20aus%202019.pdf>

***Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

7. Полубатко В. В. До питання про напрямки наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Треті таврійські юридичні наукові читання: матеріали*

міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 18–19 травня 2018 р.). Київ, 2018. С. 61–63.

8. Полубатко В. В. Про правову природу рішення про провадження планованої діяльності. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн*: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 68–72.