

Іванюшенко Вікторія Вікторівна –
старший викладач кафедри конституційного та адміністративного права
Університету економіки та права
“КРОК”

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПРАВО ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

Проаналізовано особливості нормативного закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля як у міжнародному, так і в національному законодавстві.

The article provided the analysis of legal right for secure and healthy environment both in foreign and national legislation.

Успішне вирішення проблеми реалізації конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні можливо лише за умови його закріплення у Конституції України, законодавчих актах, визнання цього права на міжнародному рівні, від зусиль держави та органів місцевого самоврядування щодо його забезпечення. Окремі аспекти проблеми законодавчого закріплення зазначеного права знайшли відображення у наукових доробках, серед яких праці В.І. Андрейцева [1], В. Костицького [2], А. Котелевець [3], М.І. Малишко [4] та інших науковців.

Питання про правове регулювання проблем, пов'язаних із забезпеченням права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, особливо гостро постало в Україні у зв'язку з радіаційним забрудненням значних територій України внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ці обставини зумовили визнання України зоною екологічного лиха ще 1990 року. Саме ця проблема зумовила актуальність даної статті і стала предметом дослідження. Автор ставить за мету провести аналіз нормативного закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля як у міжнародному, так і в національному законодавстві з викладенням своїх пропозицій.

Першим документом, який закріпив міжнародно-правові засади права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля є Загальна Декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217A(III) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 року [5]. Документами, які вплинули на історію становлення права на безпечне навколишнє середовище, є такі: Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, які були прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 1966 року й ратифіковані Україною 1973 року [6]. Проте в цих документах безпосередньо не зазначається про право людини на безпечне навколишнє середовище, але можна вважати, що на момент їх прийняття вже існувала певна зацікавленість у цьому, яка виявилася в опосередкованому визнанні права, що розглядаємо, у загальному вигляді через закріплення права на життя.

Уперше на міжнародному рівні власне право на безпечне навколишнє середовище було закріплено в Декларації Стокгольмської конференції ООН з охорони навколишнього природного середовища (1972 рік) [6]. Стокгольмська конференція поклала початок численним дослідженням, у тому числі правовим. І, починаючи з 1972 року, було прийнято низку важливих міжнародно-правових документів, у яких знайшло своє відображення питання екологічних прав людини. 1987 року Генеральна Асамблея ООН схвалила доповідь Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку "Наше спільне майбутнє", у якій проголошувалося фундаментальне право усіх людей на навколишнє середовище, адекватне для їх здоров'я і добробуту. Загалом ООН зробила значний внесок у розвиток права на безпечне середовище в міжнародному праві.

Декларація ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 рік, Ріо-де-Жанейро) розвинула положення Стокгольмської декларації та відобразила новий підхід до охорони довкілля загалом й екологічних прав людини, пов'язавши їх з питанням збалансованого розвитку. У першому принципі було підкреслено: "Люди перебувають у центрі інтересів сталого розвитку. Вони мають право на здорове та плідне життя у гармонії з природою" [7]. Отже, формулювання права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище є ще менш конкретним, ніж у Стокгольмській декларації, його треба виводити з тексту. Принципи, зазначені в Деклараціях конференцій ООН в Стокгольмі та Ріо-Де-Жанейро, справили глибокий вплив на правові системи багатьох країн, зокрема, й України.

В Орґускій Конвенції (ратифікованою Україною 1999 року), уперше в міжнародному праві, право на безпечне навколишнє середовище було сформульоване: "... як право кожної людини теперішнього і майбутніх поколінь жити у навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я і добробуту ..." (ст. 1) [8]. Сьогодні право кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь на безпечне навколишнє се-

редовище є одним із принципів міжнародного права навколишнього середовища.

З огляду на те, що норми міжнародних актів мають загальний характер і виступають узірцем для формулювання аналогічних норм національного права в галузі прав людини в усіх демократичних країнах світу, на нашу думку, для повного аналізу нормативного закріплення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, необхідно звернутися до конституцій інших країн світу, що закріпили цей принцип.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, втілила найкращі здобутки загальнолюдського юридичного досвіду конституційного забезпечення прав і свобод людини. В Україні, згідно з Конституцією, кожному гарантується право на "... безпечне для життя і здоров'я довкілля" (ч. 1 ст. 50) [9]. Отже, у нормах Конституції України закріплено якісно нову самостійну групу принципів, спрямованих на захист індивідуальних екологічних (а не політичних, матеріальних, духовних та ін.) потреб й інтересів. У ч. 2 ст. 50 Конституції України встановлено гарантії конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля: проголошено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення.

Таке ж право передбачене конституціями Республіки Молдова (ст. 37), Словачької Республіки (ст. 45). Право на "... сприятливе для життя довкілля" закріплено конституціями Республіки Татарія (ст. 55), Естонії (ст. 45), Республіки Македонія (ст. 43), Хартією основних прав та свобод Чеської Республіки (ст. 35). Конституція Бельгійського королівства від 7 лютого 1831 року закріпила право бельгійців на "здорове довкілля" (п. 4, ст. 23), а в Конституції Португалії від 2 квітня 1976 року сформульовано право "... всіх жити у людяному здоровому навколишньому середовищі" (ст. 66). Згідно з Конституцією РФ (ст. 42), Конституцією Республіки Беларусь (ст. 46), Конституцією Республіки Болгарії (ст. 55) кожен має право на "... сприятливе навколишнє середовище" [10].

Дослідження положень конституцій деяких сучасних держав показало, що всі вони тим чи іншим чином закріплюють право кожної людини нинішнього й майбутніх поколінь на безпечне навколишнє середовище, що є одним із принципів міжнародного права навколишнього середовища.

Одним з важливих елементів інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) є приведення у відповідність законодавства України зі стандартами права ЄС. Така адаптація законодавства є наслідком співпраці України та ЄС у багатьох сферах суспільного життя. Серед галузей, у яких буде проводитись адаптація, Угода "Про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною" називає охорону здоров'я та життя людей, навколишнього середовища [11].

Ми поділяємо думку Ю.С. Шемшученка про те, що концепція закріплення права людини і громадянина на безпечне для життя

і здоров'я довкілля більш ґрунтовно відображена в сучасному національному законодавстві України, ніж у міжнародному праві. Національному законодавцю немає що, у цьому контексті, імплантувати із Загальної декларації прав людини, а це, у свою чергу, об'єктивно стримує процес закріплення досліджуваного права в національному законодавстві, зумовлює невиправдане різночитання стосовно його змісту і тлумачення.

Аналіз чинного законодавства у цій сфері показав, що законодавство про "довкілля" перебуває у постійному розвитку, оскільки нормативні приписи щодо його забезпечення містяться в багатьох законодавчих та підзаконних актах.

Це дозволяє виділити блоки правового регулювання:

1) нормативно-правові акти, які заклали основи формування права на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

2) нормативно-правові акти, які визначають зобов'язаних щодо забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та їх правове становище,

3) нормативно-правові акти, які встановлюють забезпечувальні (охоронні) засоби реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Це різні за своєю юридичною силою нормативно-правові акти, як на рівні окремих законів, так і підзаконних актів, різних галузей права і законодавства, затверджених різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Так, досліджуване право відображене в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року [12]. Цей закон є базовим законодавчим актом у системі екологічного законодавства і, по суті, виконує функції основ екологічного права. Стаття 9 цього Закону закріплює право кожного громадянина на безпечне для його життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

Водночас Конституція України запровадила новий термін "довкілля" та словосполучення "безпечне для життя і здоров'я довкілля". Екологічне законодавство термін "довкілля" не вживало, а тому конституційна норма породила певний прецедент, що потребує наукового тлумачення та виявлення його співвідношення з такими юридичними категоріями: "навколишнє природне середовище", "навколишнє середовище", "природа", "охорона природи" тощо. Це важливе положення необхідно розглянути та прийняти відповідне рішення для узгодження положень Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" з частиною 1 статті 50 Конституції України.

Значне місце в системі екологічного законодавства посідає Закон України "Про відходи" від 5 березня 1998 року [13]. Він суттєво доповнює принципи Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" в частині регламентації відносин з безпечного використання різних видів відходів. Заслугує на увагу й Закон

України "Про охорону атмосферного повітря" від 16 жовтня 1992 року [14]. Серед основних засад визначається, що Закон також спрямований на запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє середовище. Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року закріплює термін "середовище життєдіяльності людини", який за змістом схожий з терміном "довкілля" [15].

Водночас з метою забезпечення права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні запроваджуються і діють чисельні екологічні програми (як загальнодержавні, так і регіональні). Сьогодні порядок розроблення екологічних програм регламентується Положенням про порядок розроблення екологічних програм, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 року. У ньому, зокрема, зазначається, що екологічна програма – це комплекс взаємоузгоджених територіальних природоохоронних заходів, спрямованих на поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства. Доцільно, на нашу думку, у національній екологічній програмі України відобразити такі найголовніші питання. Насамперед, необхідно навести характеристику стану безпечності довкілля. При цьому особливу увагу слід звернути на аналітичний огляд загальної характеристики стану природи й виробничо-територіальних комплексів України, наявність екологічних правопорушень, до яких призвела господарська діяльність, стан та наслідки хімічного, біологічного, фізичного забруднення, у тому числі радіаційного забруднення території України внаслідок аварії на ЧАЕС. Важливо звернути увагу на стан побутових і виробничих відходів, їх наявність, переробку і знешкодження, генетичних та інших наслідків Чорнобильської катастрофи тощо. Слід проаналізувати й визначити зони особливої уваги та зони екологічного лиха. Було б доречно в національній екологічній програмі окреслити проблеми екологічної безпеки населення України, зокрема, визначити екологічні основи охорони здоров'я населення (державні, регіональні й місцеві рівні), екологічні й медико-біологічні проблеми збереження генетичного здоров'я населення, забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля при виникненні надзвичайних ситуацій унаслідок аварій, катастроф та стихійних лих.

Нормативно-правового закріплення право на безпечне для життя і здоров'я довкілля знайшло і в нормах цивільного права. Цивільний кодекс України, який набув чинності з 1 січня 2004 року, конкретизував зазначене право, визначив його зміст і деталізував механізм захисту, а також установив низку процесуальних норм для захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У контексті Цивільного кодексу України важливим є те, що законодавчо визначено класифікацію право, яке досліджуємо. Згідно з главами 20 та 21 Цивільного кодексу, це право належить до особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи [16]. Тому пози-

тив законодавчого закріплення такої класифікації у практичному аспекті, на нашу думку, полягає в тому, що орган, який буде застосовувати норму стосовно захисту цього права, насамперед, сприятиме виявленню екологічного характеру права, що розглядаємо, а не буде намагатися звести право на безпечне для життя і здоров'я довкілля до банальних майнових інтересів, що, без сумніву, присутній, але не повинен домінувати.

Доречно виділити деякі нормативно-правові акти, які деталізують зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а саме:

а) нормативно-правові акти, положення яких спрямовані на забезпечення реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та які містяться в законодавстві про охорону здоров'я, зокрема в Законі України "Основи законодавства про охорону здоров'я" від 19 листопада 1992 року (ст. 6, 26–29) [17];

б) нормативно-правові акти, положення яких регламентують право на безпечне для життя і здоров'я довкілля у процесі реалізації продукції, товарів та захисту прав споживачів (Закон України "Про захист прав споживачів" в редакції від 15 грудня 1993 року (ст. 16, 23) [18];

в) нормативно-правові акти, положення яких передбачають вимоги і нормативи права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у процесі охорони праці (Закон України "Про охорону праці" від 14 жовтня 1992 року (ст. 7, 18) [19];

г) нормативно-правові акти, положення яких передбачають дотримання вимог права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у межах територій і зон, на яких запроваджено режим надзвичайних екологічних ситуацій (Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27 лютого 1991 року [20];

д) нормативно-правові акти, положення яких закріплюють вимоги екологічної безпеки у процесі використання хімічних та інших токсичних, шкідливих й небезпечних речовин, їх сполук, продуктів біотехнологій, інших біологічних агентів, а також мінеральних добрив, у тому числі пестицидів і агрохімікатів (Закон України "Про пестициди і агрохімікати" від 2 березня 1995 року (ст. 3, 4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 19, 20 та ін.) [21] тощо.

Вищезазначені та інші нормативно-правові акти не тільки закріплюють право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а й визначають коло державних органів, органів місцевого самоврядування, покликаних забезпечити зазначене право та закріплення юридичних обов'язків цих органів та їх правовий статус.

Важливу роль відіграють і нормативні акти, які містять низку норм, що закріплюють склади правопорушень у цій сфері та порядок притягнення винних осіб за їх скоєння до відповідальності.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративні стягнення до винних осіб можуть застосовува-

тися за порушення вимог, норм та нормативів екологічної безпеки, а саме: пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77); порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або шкідливого впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83) тощо [22].

Відповідно до чинного Кримінального кодексу України до екологічних злочинів у сфері забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, за які можуть застосовуватися заходи кримінального покарання до винних осіб, доцільно віднести: утаювання або перекручення відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (ст. 227), заготівлю, переробку або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 227²); забруднення водойм і атмосферного повітря (ст. 228); забруднення моря речовинами, шкідливими для здоров'я людей або живих ресурсів моря, або іншими відходами і матеріалами (ст. 228) [23].

Однак, як свідчить практика, застосування норм, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини у сфері забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, відбувається дуже рідко. А тому, з метою вдосконалення законодавства та підвищення ефективності правозастосовчої природоохоронної діяльності, необхідно розмежувати види відповідальності залежно від настання шкідливих наслідків учинення особою протиправного діяння.

Нормативно-правові приписи щодо конституційного регулювання права на безпечне для життя і здоров'я довкілля наповнюють сьогодні більшість законодавчих і підзаконних актів України й таким чином справляють комплексний, міжгалузевий, наскрізний, універсальний вплив на регламентацію різних правовідносин.

Найважливішим законодавчим актом для формування національної системи екологічного законодавства, як еколого-правової системи загалом, безумовно, має бути Конституція України. Серед інших законодавчих актів потребують свого перегляду і вдосконалення нині чинні законодавчі акти, а також розробка нових актів у галузі забезпечення права на безпечне довкілля. Насамперед, це стосується розробки нових Основ екологічного законодавства, Закону про екологічну освіту, прийняття Екологічного кодексу України та низку інших актів. Головними вимогами, які слід відобразити при розробці законодавчих актів, мають бути норми про права людини і громадянина в галузі екологічної безпеки. Пов'язано це з тим, що й досі, по-перше, природоохоронне та природоресурсове законодавство спрямовано на охорону природи, її окремих природних об'єктів, а не на здоров'я та благополуччя людини, що дає можливість нехтувати ними. По-друге, у теорії і в законодавчій практиці охорону навколишнього середовища

штучно поділили на охорону природного середовища й охорону виробничого середовища, які разом можуть охоплюватися поняттям "навколишнє середовище" (довкілля).

На підставі проведеного аналізу стану чинного законодавства в галузі забезпечення права на безпечне довкілля логічно було б, на нашу думку, з урахуванням об'єктивної необхідності розробити єдиний, логічно і юридично обумовлений, інтегрований нормативний акт, а саме Закон про право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля (*право на екологічну безпеку*).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андрейцев В.І.* Концепція правового забезпечення екологічної політики України // *Право України*. – 1994. – № 3–4.
2. *Костицький В.* Конституційне регулювання охорони довкілля: український та світовий досвід // *Право України*. – 2003. – № 10. – С. 49–55.
3. *Котелевець А.* Правозастосовча діяльність районних рад у сфері екології // *Право України*. – 1997. – № 3. – С. 66–68.
4. *Малишко М.І.* Екологічна безпека та охорона довкілля в Україні: правові основи виникнення і розвитку. – К., 1999.
5. *Загальна декларація прав людини 1948 року* // *Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій*. – Амстердам-Київ: Укр.-америк. бюро захисту прав людини, 1996. – С. 6–9.
6. *Міжнародні документи ООН з питань прав людини*. – К.: Право, 1995. – 138 с.
7. *Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища: Підручник / Під заг. ред. проф. С.М. Кравченко. – Л.: Вид. центр Львів. нац. ун-ту, 2002. – С. 21–23.
8. *Конвенція ЕЕК ООН "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля"* [Організація Конвенція]. – Л.: Мета, 2002. – 200 с.
9. *Конституція України (із змінами і доп.)*. – К.: Атіка, 2006. – 64 с.
10. *Современные зарубежные конституции*: Сб. док. по конституционному праву зарубежных стран. – М., 1996. – 285 с.
11. *Угода про партнерство і співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх державою-членами і Україною (1994 року)* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
12. *Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
13. *Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
14. *Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
15. *Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

16. *Цивільний кодекс України* від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
17. *Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України* від 19 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
18. *Про захист прав споживачів: Закон України* в редакції від 15 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
19. *Про охорону праці: Закон України* від 14 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
20. *Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України* від 27 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.
21. *Про пестициди і агрохімікати: Закон України* від 2 березня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.
22. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
23. *Кримінальний Кодекс України* від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.