

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> . . . . .	5
<b>ВСТУП</b> . . . . .	6
<b>Розділ 1</b> <b>ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ</b> <b>СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ</b> . . . . .	8
1.1 Суб'єктивні публічні права в системі прав приватної особи. . . . .	8
1.2 Суб'єктивні публічні екологічні права як складова адміністративно-правового статусу приватної особи. . . . .	18
1.3 Міжнародний та зарубіжний досвід нормативного регулювання суб'єктивних публічних екологічних прав. . . . .	30
<b>Розділ 2</b> <b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ</b> <b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНИХ</b> <b>ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ</b> . . . . .	41
2.1 Система суб'єктів забезпечення реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав. . . . .	41
2.2 Адміністративні процедури щодо реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав. . . . .	55
<b>Розділ 3</b> <b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ</b> <b>СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ</b> . . . . .	75
3.1 Захист суб'єктивних публічних екологічних прав у адміністративному порядку. . . . .	75

3.2	Захист суб'єктивних публічних екологічних прав у порядку адміністративного судочинства . . . . .	89
3.3	Гарантії забезпечення ефективності захисту суб'єктивних публічних екологічних прав. . . . .	103
	<b>ВИСНОВКИ</b> . . . . .	118
	<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	125

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ	– Верховна Рада України
ГК України	– Господарський кодекс України
ЄС	– Європейський Союз
ЄСПЛ	– Європейський суд з прав людини
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України
КК України	– Кримінальний кодекс України
КМРЄ	– Комітет Міністрів Ради Європи
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КПКУ	– Кримінально-процесуальний кодекс України
КУ	– Конституція України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
ЦК України	– Цивільний кодекс України

## ВСТУП

Підписання у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало підставою для встановлення зобов'язання із наближення чинного національного законодавства до положень європейського законодавства з питань організації здійснення публічного управління довкіллям та інтеграції державної та регіональної екологічної політики у інші галузеві політики, базуючись на ідеї реалізації концепції «good governance». Впровадження концепції «good governance» має відповідати таким принципам функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, як: забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень; дієвість та прозорість механізму надання публічних послуг; відсутність регуляторних обтяжень; подолання проявів корупційних ризиків в цілому, і зокрема, – у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Положеннями статті 13 Конституції України від 28 червня 1996 року встановлюється пріоритетність використання природних ресурсів задля задоволення інтересів Українського народу як їх власника, від імені якого діють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Спрямування здійснення державної екологічної політики своєю пріоритетною метою має переслідувати досягнення належного рівня реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля. Однак здійснення державної екологічної політики в Україні визначається неналежним рівнем її реалізації, що, зокрема, підтверджується показниками Індексу екологічної ефективності (Environmental Performance Index), за яким Україна посіла 60-ту позицію серед 180 країн світу. Негативно характеризує здійснення державної екологічної політики в Україні і недосконалість чинного законодавства з питань забезпечення охорони навколишнього природного середовища (зокрема, у частині задоволення встановлених вимог щодо розробки та нормативів забезпечення вимог екологічної безпеки атмосферного повітря, визначені

не лише положеннями національного законодавства, а і Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, відсутнім є і досі навіть проєкт нормативно-правового акту, який б їх закріпив).

Нормативна невизначеність вимог щодо реалізації стандартів екологічної безпеки використання природних ресурсів, триваючі процеси із здійснення реформи органів державної влади у сфері охорони довкілля, врешті-решт, відсутність станом на 1 січня 2021 року затвердженого Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021–2025 роки, створює суттєві перешкоди до реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи як складової концепції «good governance».

Розробці ідеї оптимізації здійснення публічного управління присвячено численні наукові праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. А. Баранова, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Біла-Тіунову, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, І. П. Голосніченка, О. А. Заярного, С. В. Ківалова, Л. П. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константія, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка, Н. Р. Нижник, Д. В. Приймаченка, С. Г. Стеценка та ін., що склали теоретичну основу цього дослідження.

Безпосередньо проблематиці визначення системи суб'єктивних публічних прав приватної особи присвячені наукові розробки В. М. Бевзенка, Р. А. Калюжного, Р. С. Куйбіди, Т. О. Мацелик, О. М. Мердової, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявської, М. І. Смоковича, В. П. Тимощука, М. І. Цуркана, А. А. Шарая та ін. Окремі проблеми реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи розглядалися у дослідженнях П. В. Діхтієвського, Г. В. Кадникової, Н. В. Коваленко, К. С. Кучми, Ю. О. Легези, Ю. С. Шемшученка та ін. Однак фрагментарність науково-практичних досліджень проблематики реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав, попри надзвичайно високий рівень необхідності їх забезпечення, актуалізує пошук напрямів оптимізації механізму їх адміністративно-правового регулювання, що визначає актуальність цієї монографії.

# Розділ 1

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

### 1.1 Суб'єктивні публічні права в системі прав приватної особи

Суб'єктивне право приватної особи відіграє центральне місце у системі правового регулювання суспільних відносин. Впродовж розвитку людства не втрачає своєї актуальності дослідження проблеми забезпечення реалізації та захисту соціально-культурних, економічних, політичних, екологічних прав та свобод особи. Створення дієвих механізмів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод особи є гарантією подолання свавілля державної влади, гарантією захисту людини у її взаємодії з державницьким апаратом та службовими особами.

Встановлення сутності прав і свобод людини у механізмі держави є предметом досліджень не лише правничої науки, але і досліджень, що проводяться в межах таких галузевих наук, як філософія, етика, соціологія, політологія.

Права і свободи особи аналізувалися такими відомими філософами, як Аристотель, Платон, Цицерон, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та інших видатних мислителів. Свого часу Б. Спіноза, обстоюючи договірну теорію походження держави та концепцію природних прав людини, відзначав, що «верховна влада є найкращою, якщо вона встановлюється волею народу, яка обмежується виключно законом» [251, с. 212–213].

Провідними представниками української еліти на було підтримано досягнення європейської філософської науки, зокрема, вартими уваги є дослідження таких мислителів, як П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов, І. Франко, Леся Українка, М. Грушевський, Б. Кістяківський та інших. Вже в першій українській конституції – Конституції Пилипа Орлика 1710 року було визначено, що домінуючою ідеєю розвитку держави має бути «відновлення усілякого природженого права і рівності» [163, с. 272]. У дослідженнях Б. Кістяківського наголошується на необхідності обмеження державної влади встановленням механізму реалізації та захисту «невідкладних, непорушних прав людини» [85, с. 696].

Історія розвитку сучасної цивілізації, пошуку оптимальної моделі функціонування державної влади, її взаємовідносин із людиною пов'язується із забезпеченням ефективності норм законів [154, с. 27].

Встановлення змісту та механізмів реалізації прав і свобод особи є пріоритетною задачею сучасної юридичної науки. В цьому аспекті необхідно підкреслити, що визначення сутності системи прав особи, здійснення її класифікації, вироблення механізмів її реалізації завжди залишається актуальним питанням наукових та науково-практичних досліджень представників не лише юридичної науки, а і етики, соціології, філософії тощо.

Визначення сутності суб'єктивних публічних прав є неможливим без характеристики та врахування результатів наукових розробок таких вчених, як П. М. Рабінович, А. М. Колодій, О. Ф. Фрицький, В. А. Січевлюк, І. О. Іерусалімова, О. В. Петришин та інших представників науки загальної теорії держава та права, а також науки конституційного права. Окремі аспекти реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав вирішувались в межах галузевих досліджень, здійснених, зокрема, такими вченими, як О. В. Негодченко, Т. О. Мацелик, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоець, Ю. О. Легеза, О. Ю. Синявська та ін. Однак комплексного дослідження суб'єктивних публічних прав, визначення їх місця у системі прав людини досі не було здійснено.

Отже, метою даного підрозділу є визначення місця та значення суб'єктивних публічних прав особи у системі прав.

Нормативне закріплення суб'єктивних прав має важливе соціальне значення, встановлюючи межі реалізації особою її інтересів та потреб. Дослідженню питання забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних прав особи присвячуються наукові розробки як у межах загальнотеоретичної правничої науки, так і представниками галузевих юридичних наук.

Взаємовідносини між державою та особою відображаються у відповідній формі – у формі прав та обов'язків, інтересів особи як центрального елемента правового статусу людини чи організації [178, с. 91].

Правовий статус особи у системі права України є безумовною складовою суверенної та національної, демократичної та правової, соціальної держави, формування якої визначено пріоритетним відповідно до декларативних та конституційних положень чинного законодавства (преамбула до Декларації про державний суверенітет України 1990 року, ст. 1 Конституції України) [50; 110].

Наступним кроком у нормативно-правовому закріпленні прав і свобод людини як складової її правового статусу необхідно відзначити прийняття Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757-XIV, де встановлено напрями забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини. Зокрема, положеннями Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757-XIV визначено, що напрями реалізації та захисту прав і свобод є, зокрема: створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів; реформування адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства з метою належного забезпечення реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів у сфері діяльності виконавчої влади, їх дієвої охорони та захисту в суді у разі їх порушення; створення системи адміністративної юстиції з метою захисту прав і основних свобод людини і громадянина [196]. Положення Постанови

Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757-XIV корелюються із затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 Концепцією адміністративної реформи [207].

Подальше становлення ідеї забезпечення прав і свобод особи як пріоритетного вектору розвитку України пов'язується із прийняттям Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [215].

У зазначеному законодавчому акті відбулося закріплення як головного об'єкту відносин у сфері забезпечення вимог національної безпеки реалізацію та захист основоположних прав і свобод людини і громадянина. Фактично зазначені нормативно-правові акти визначили вектор розвитку української держави, для якої пріоритетним є створення механізму забезпечення реалізації та захисту прав і свобод приватної особи. Як зазначає І. О. Іерусалімова прийняття зазначених нормативно-правових актів визначило програму розбудови органів законодавчої, виконавчої та судової державної влади, інших учасників публічно-управлінських та приватних суспільних відносин у сфері реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина [79, с. 108–114].

Права та свободи приватної особи є складовою її правового статусу, визначають обсяг її правосуб'єктності. Проблема правового статусу особи є предметом досліджень як загальної теорії держави та права, конституційного права, так і комплексних галузевих наук, а відтак пошук шляхів її вирішення характеризується своєю багатогранністю, соціальною значущістю та цінністю для оптимізації реалізації задач публічного управління. При цьому єдності підходів до розуміння категорії «правовий статус приватної особи» в межах правничої науки і досі не вироблено, що ускладнюється наявністю правозастосовної практики у досліджуваній сфері.

Застосування етимологічного підходу до визначення категорії «правовий статус» дозволяє провести кореляційні зв'язки із такими категоріями, як «правове становище особи», «правовий стан особи», «правосуб'єктність особи», які структурно визначаються із поєднання таких елементів, як потреби, інтереси, мотиви,

професійна та інші форми соціальної діяльності, взаємовідносини особи і держави [10, с. 13].

В межах сучасної правничої науки виділено ряд підходів до вирішення проблеми правового статусу особи. Так, згідно із ліберальною концепцією визначення категорії «правового статусу» полягає у його розумінні як сукупності звичайних невідчужуваних прав людини, що визначають її вільний розвиток [303, с. 42–43].

Прихильниками ліберальної концепції прав визначається, що держава має створювати належні механізми із забезпечення незалежності людини від державницької влади. При цьому до системи громадських прав людини представниками ліберальної концепції відноситься право на свободу віросповідання і свободу совісті, право на особисту свободу, право на придбання і недоторканність приватної власності, свободу пересування територією держави, таємницю та недоторканність листування, свободу слова і свобода думки та об'єднання, право на недоторканність житла, свобода вибору професії тощо. На противагу ліберальної концепції прав і свобод приватної особи виділяється колективістський підхід, в основу якого покладається пріоритетність забезпечення інтересів соціальної групи (класу, суспільства, об'єднання). В межах такого підходу пріоритетними є забезпечення соціально-економічних прав особи і відповідної сукупності обов'язків органів управління [295].

Попри зазначену багатогранність підходів до розуміння ідеї правового статусу особи розвиток міжнародного законодавства у досліджуваній сфері характеризується тенденціями до його уніфікації, що виявляється у прийнятті таких загальноновизнаних міжнародних актів, як Загальна декларація прав людини (1948 р.) [66], Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) [142], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) [141], Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950) [103] та ін.

Отже, правовий статус приватної особи диференціюється на низку взаємозалежних підсистем (конституційно-правову,

цивільно-правову, адміністративно-правову, кримінально-правову та ін.) та їх структурних елементів змісту – прав і свобод, обов'язків особи, а також визначених чинним законодавством міри та підстав застосування відповідальності [261, с. 20–21].

Отже, права особи визначають базис її правового статусу в цілому, і зокрема, є складовою її правосуб'єктності як учасника адміністративних правовідносин. При цьому єдності науково-теоретичних та правозастосовчих підходів до встановлення сутності категорії «права людини», «права приватної особи» ще і досі не вироблено, що обумовлює необхідність висвітлення ряду концептуальних позицій.

Зокрема, у наукових розробках О. А. Лукашової встановлено, що права людини розуміються як закріплені нормативно структуровані властивості та особливості буття особи, що виражають її свободу, є невід'ємними і такими, що забезпечують її фізичне та соціальне буття [129, с. 11–12]. М. М. Гуренко визначає, що права і свободи людини як матеріально обумовлені, нормативно закріплені та гарантовані можливості особи володіти та користуватися конкретними соціальними благами [45, с. 96–99]. В межах науки конституційного права людини розглядаються як визначені можливості людини, реалізація яких забезпечує її буття, обумовлене конкретними історичними та національними факторами розвитку суспільства, які мають бути рівними для всіх учасників правовідносин [239, с. 18–19].

Варто підкреслити парадоксальний факт, що нормативне визначення категорії «права людини», «права особи» на рівні жодного міжнародного акту не відбулося. З цього приводу О. В. Негодченко відзначає, що права людини є безумовною цінністю, і відсутність усталених нормативістських підходів до визначення її сутності жодним чином не впливає на необхідність його застосування в якості оціночного критерію ефективності функціонування органів публічної влади [152, с. 24–25].

Усвідомлення сутності категорії системи права людини, що необхідним для визначення авторського підходу до розуміння

такої юридичної конструкції, як «суб'єктивні публічні екологічні права» є неможливим без визначення критеріїв їх класифікації.

Здійснення класифікації прав людини є можливим із застосуванням певних критеріїв їх відмежування [159, с. 58].

Загальнонауковий підхід до розуміння цінності здійснення класифікації будь-якого суспільного явища чи категорій своєю основою має визначення певної ознаки, що дозволяє за умови її відокремлення розмежування один об'єкт суспільних відносин від інших, здійснити його оцінки серед інших подібних. Саме тому ефективність здійснення класифікації будь-якого суспільного явища, в тому числі прав людини, вимагає застосування найбільш характерних для нього ознак та оціночних категорій [90, с. 59–65].

Отже, реалізація прав і свобод людини вимагає забезпечення їх нормативного закріплення, відтак, його застосування у якості критерію здійснення класифікації є необхідним для розуміння сутності досліджуваної категорії. Саме тому за способом нормативного закріплення необхідно виділити позитивні та негативні права людини [113, с. 48–50].

Позитивні права фіксуються шляхом встановлення зобов'язань держави створити певний механізм реалізації особою певної правомочності. Натомість негативним способом нормативного закріплення права особи вимагає встановлення заборони певної форми діяльності з боку будь-якого суб'єкта, в тому числі органу публічної влади [67, с. 139–140].

Прикладом позитивного підходу до нормативного закріплення права людини є формулювання, викладене у положенні статті 50 Конституції України, де визначено право кожного «на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» [110]; негативним є встановлення заборони для будь-якого учасника суспільних правовідносин щодо неприпустимості «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (ч. 2 ст. 32 Конституції України) [110].