

## ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ІНСТИТУТІ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ

Гетьман А.П.

*(академік НАПрН України, доктор юридичних наук, професор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого)*

Верховенство права сформувалося в ХУІІ – ХІХ століттях в умовах європейського правового простору. Сам термін «верховенство права», за досить поширеною версією, увів у науковий обіг англійський учений і політичний діяч Дж. Гаррінгтон у 1656 р. [30, 67]. Але за думкою сучасних науковців, ідея верховенства права виникла у Великій Британії не на рівному місці. Її витоки можна знайти як у загальноєвропейській політико-правовій традиції, так і в специфічній історії англійського права, а деякі елементи цієї концепції містяться ще у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя [19, 45].

Грунтуючись на зазначених історико-правових витоках сучасні науковці по-різному і досить цікаво пропонують своє розуміння змісту, класифікації характеристик, доктринального розуміння та інших ознак верховенства права. На думку О.В. Скрипнюка, верховенство права – це той основоположний принцип держави, без якого неможливе здійснення права та свобод [25, 139]. П.М. Рабінович під верховенством права розуміє визначальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань, усіх людей [23, 11]. М.І. Козюбра стверджує, що принцип верховенства права можна розкрити тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій, а саме: необхідно розрізняти право і закон; право слід розглядати як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; право має розглядатися у нерозривному взаємозв'язку з правами людини [9, 15-23]. На думку А.О. Селіванова, верховенство права (з погляду «західної юридичної традиції» – верховенство справедливості) – це верховенство захисту для всіх членів суспільства від надмірностей державної влади, верховенство розсудливості та добросовісності [24, 16]. Як вважає О.В. Петришин, принцип верховенства права слід розглядати в широкому контексті, – тобто як принцип правової організації державної влади у суспільстві (верховенство права над державою), а також у вузькому розумінні, – як співвідношення однорідних категорій – права й закону в регулюванні суспільних відносин [17, 49].

Незважаючи на дискусію, яка панує на шпальтах юридичної наукової літератури, необхідно наголосити на тому, що величезний внесок у розвиток національних уявлень про поняття та зміст верховенства права, його значення для розвитку доктринальних положень юридичної науки з урахуванням досвіду зарубіжних демократичних інституцій, розуміння верховенства права як основоположного принципу новітньої системи українського права та його бачення в системі української Конституції крізь призму класичної доктрини, питань реалізації принципу верховенства права, насамперед внесли вчені-представники науки теорії права та держави, конституційного і адміністративного права, міжнародного права та деяких інших галузей права України [2; 4; 5; 8; 10; 13; 14; 19; 21; 22; 25; 28]. На жаль, науковці екологічного, земельного та аграрного права, за невеликим виключенням, залишилися поза межами переліку дослідників, що причетні до цієї засадничої проблематики. Слід згадати лише декілька наукових праць з еколого-правової тематики, що були присвячені проблемі верховенства права. Авторами цих робіт є: М.О. Орлов, О.М. Ткаченко та М.А. Пліш.

Зокрема, М.О. Орлов у своїх дослідженнях із цієї тематики розглядав верховенство права крізь призму юридичної гарантії захисту прав громадян і юридичних осіб в галузі охорони навколишнього природного середовища [15]. На його думку, в сучасних умовах

природні (невід’ємні) права людини, – право на життя, право на здорове навколишнє середовище, право на свободу та ін., за своєю юридичною силою не тільки не поступаються в демократичних державах національним законам всіх рівнів, але й мають по відношенню до них пріоритетну юридичну дію. Права людини стають орієнтиром, який визначає напрямок і перспективу рішення тих чи інших юридичних справ. А далі М.О. Орлов робить висновок про те, що право на здорове навколишнє середовище необхідно використовувати в якості верховенства права при розгляді протиріч між вимогами діючого закону і природними екологічними правами людини [16].

Натомість, О.М. Ткаченко у своїх наукових працях дослідила поняття і значення принципу верховенства права [27] та його застосування в регулюванні еколого-правових відносин [26]. За її думкою, з точки зору об’єктивного екологічного права, тобто системи загальнообов’язкових правил поведінки, спрямованих на врегулювання відносин, пов’язаних з використанням, відтворенням, охороною та захистом природних ресурсів і навколишнього природного середовища в цілому, принцип верховенства права полягає у пріоритеті первинних еколого-правових ідей, втілених в принципах екологічного права. Стосовно суб’єктивного екологічного права, тобто закріпленої в юридичних нормах екологічного законодавства можливості певної поведінки особи, спрямованої на здійснення екологічних прав людини, принцип верховенства права можливо розглядати як панування первинних еколого-правових ідей, втілених у природних (невід’ємних) екологічних правах людини [27]. Велика увага авторки була спрямована на аналіз судової практики крізь призму ст. 8 Конституції України (принцип верховенства права), яка на її припущення майже не застосовується. За думкою О. Ткаченко, суттєві труднощі викликає випадок, коли необхідно вирішити спір, еколого-правова природа якого чітко не визначена чинним законодавством. В такому разі суддя повинен вирішувати справу, виходячи з принципів екологічного права та первинних еколого-правових ідей, які покладено в основу певних правових норм. На підставі дослідження матеріалів судової практики Господарського суду Харківської області авторка приходиться до висновку про те, що суд не посилався при вирішенні справ безпосередньо на принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Натомість, саме зі змісту зазначеного принципу випливає ідея справедливості та рівних можливостей для юридичних осіб – суб’єктів екологічних правовідносин. Тому застосування принципу верховенства права дозволяє більш повно, комплексно та ефективно вирішувати відповідні колізійні питання, а, відповідно, забезпечувати захист і реалізацію суб’єктивних прав та інтересів учасників екологічних правовідносин в судовій владі [26].

В науковій роботі М.А. Пліша зроблено висновок про те, що зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві передбачає можливість звернення до суду за захистом екологічних прав, свобод та законних інтересів безпосередньо на підставі Конституції України, навіть за відсутності спеціального законодавства, яке регулює спірні правовідносини, або за його неповноти, неясності чи суперечливості [18].

Таким чином, науковці, що займаються дослідженням еколого-правових проблем, зазвичай не переймаються питанням забезпечення верховенства права в доктрині суспільних відносин, що виникають у зв’язку з належністю природних ресурсів, їх використанням відтворенням та захистом, охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки. Така тенденція простежується через брак наукових робіт практичного спрямування (прикладного характеру), з використанням емпіричного матеріалу, узагальненням практики, аналізом розгляду екологічних справ в судових органах, застосуванням органами охорони правопорядку чинного екологічного законодавства, діяльності прокурорів, адвокатів, державних службовців природоохоронних органів по реалізації наданих юридичним і фізичним особам екологічних прав та виконанню покладених на них екологічних обов’язків. Це викликає необхідність переорієнтації наукових досліджень, особливо тих, які стосуються підготовки та захисту дисертаційних робіт, на обґрунтування верховенства права крізь

призму практичного застосування норм екологічного законодавства у повсякденному вимірі та механізму реалізації правозастосовчої діяльності у сфері екологічних суспільних відносин.

Принцип верховенства права в системі регулювання екологічних суспільних відносин знаходить своє втілення не лише в традиційно окресленому науковою еколого-правовою літературою інституті екологічних прав людини та громадянина (право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на отримання екологічної інформації, право на відшкодування завданої порушенням екологічного законодавства шкоди, право на судовий захист тощо), але й інших інститутах екологічного права як то: право власності на природні ресурси; право природокористування; правові засади управління природокористуванням та охороною довкілля; економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища та природокористування; юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства; правове забезпечення екологічної безпеки; правовий режим екологічно вражених територій і зон надзвичайних екологічних ситуацій; правове регулювання поведінки з відходами; правові основи біологічного різноманіття; правові засади попередження зміни клімату та ін.

Важливим для реалізації принципу верховенства права в площині регулювання екологічних суспільних відносин залишається інститут управління природокористуванням та охороною довкілля. Незважаючи на величезну кількість наукових досліджень цього інституту як фахівцями екологічного, так і адміністративного права, попри наявність ґрунтовних напрацювань у цій ділянці [1; 3; 4; 6; 7; 12; 20; 31], алгоритм впровадження повноцінної системи верховенства права в управлінську екологічну діяльність практично не втілено й досі.

В сучасній науковій юридичній літературі пропонуються різні визначення управління в сфері природокористування та охорони довкілля. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами: діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, охороною довкілля та забезпеченням екологічної безпеки; діяльність має чітко визначену управлінську спрямованість. Таким чином, управління в сфері природокористування та охорони довкілля – це механізм організації та діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних інтересів, що виникають у зв'язку з використанням природних ресурсів, їх відтворенням і захистом, охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки. Метою управління є здійснення заходів щодо скорочення з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення умов для екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи моніторингу за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі території та об'єктів природно-заповідного фонду як еталонів якості довкілля, захисту і охорони історичних та культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісоустрою, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного призначення.

В науковій літературі розроблені основні завдання управління в сфері природокористування та охорони довкілля з урахуванням розбудови сталого розвитку України, до яких пропонуються віднести: збалансоване використання природоресурсного потенціалу держави, забезпечення екологічної сталості природних систем; структурну перебудову економіки і соціальної сфери на сталий розвиток; вироблення і реалізація регіональної і комунальної політики сталого розвитку; формування скоординованих дій в усіх сферах суспільного життя; переорієнтацію соціальних, екологічних та економічних

інститутів держави, державного регулювання щодо посилення зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань сталого розвитку; ведення моніторингу сталого розвитку та управління [29]. Їх реалізація передбачає використання всіх функцій управління, що перебувають у чіткій взаємодії між собою, – просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природоресурсних кадастрів; екологічне прогнозування; моніторинг довкілля; контроль за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища; екологічна експертиза; екологічна стандартизація та нормування; інші, які передбачені екологічним законодавством та впливають на зміст суспільних відносин, що виникають в процесі управління природокористуванням та охороною довкілля.

Верховенство права в інституті управління природокористуванням та охороною довкілля частково знаходить своє втілення крізь призму передбачених в Конституції України повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в частині, яка стосується організаційно-правового забезпечення функціонування відповідних державних та самоврядних органів у сфері публічного адміністрування. Зокрема, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля (п. 6 ст. 85); Президент України оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106); Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики, у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (п. 3 ст. 116); місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм охорони довкілля (п. 3 ст. 119); територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють землею, природними ресурсами, що є в комунальній власності та здійснюють інші повноваження, в т.ч. й екологічного спрямування (ч. 1 ст. 143).

При цьому слід мати на увазі, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади найбільш ефективно і радикально впливає на регулювання суспільних відносин у галузі природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки саме шляхом прийняття законодавчих актів у цій царині. Окрім того, важливими напрямками функціонування Верховної Ради України стосовно регулювання відносин у відповідній галузі є прийняття нею документів, що містять концептуальні, програмні положення для вирішення екологічних проблем; фінансово-бюджетне регулювання природоохоронної діяльності; здійснення парламентського контролю за сферою екологічних правовідносин.

Місце і роль Президента України у вирішенні екологічних проблем визначається його конституційним статусом глави держави. В цій якості Президент України є гарантом додержання Конституції України, включаючи її приписи щодо забезпечення екологічної безпеки, прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, має можливість активно впливати на розвиток екологічного законодавства, вдосконалення організаційної системи управління в сфері екології, формування програм і заходів, спрямованих на попередження і нейтралізацію шкідливих технологічних впливів на навколишнє природне середовище [12, 189]. Президенту України підпорядковується координаційний орган – Рада національної безпеки та оборони, головним завданням якої є забезпечення єдиної державної, політики у сфері національної безпеки, складовою якої є екологічна безпека.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо, через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК і місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує діяльність цих органів. У цьому статусі Кабінет Міністрів України має власну сферу діяльності, в т.ч. в галузі природокористування та охорони довкілля. Зокрема, до його компетенції в цій частині необхідно віднести: забезпечення розробки державних

цільових, міждержавних екологічних програм; встановлення порядку розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, складів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (ст. 17 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Місцеві державні адміністрації як складова частина системи органів виконавчої влади, підпорядкованої Кабінету Міністрів України, мають втілювати в життя політику держави в різних сферах суспільного життя, включаючи екологічну. Оскільки ж ця політика, юридична концепція якої знайшла відображення в екологічному законодавстві, орієнтована на врахування територіальних особливостей охорони навколишнього природного середовища при вирішенні загальнодержавних екологічних завдань, місцеві державні адміністрації мають сприяти досягненню балансу в забезпеченні загальнодержавних і місцевих екологічних інтересів [12, 223]. До їх компетенції у зазначеному ланцюжку відноситься: здійснення управління та регулювання у сфері охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України на відповідній території; участь у продовженні моніторингу стану навколишнього природного середовища; проведення державної екологічної експертизи; видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства (ст. 20-4 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Місцеве самоврядування – це система організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, провідною ланкою котрого є територіальна громада [11]. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Їх повноваження в сфері природокористування та охорони довкілля визначені окрім Конституції України, законом України «Про місцеве самоврядування» та низкою законів екологічного спрямування. Серед таких повноважень слід виділити: забезпечення реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян; затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів та схем промислових вузлів; видача дозволів (їх переоформлення, анулювання) на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законодавством; затвердження місцевих екологічних програм; організація в разі необхідності проведення екологічної експертизи; забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища; здійснення контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін. (ст. 15 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Разом із тим, в практичній площині виникає ціла низка питань, без вирішення яких механізм управління в сфері природокористування та охорони довкілля буде залишатися малоефективним інститутом в регулюванні суспільних відносин екологічного спрямування «людина – довкілля». Потребує вдосконалення та оптимізації система органів виконавчої влади в сфері екології, яка повинна відповідати потребам окремої людини та суспільства в цілому, не бути забюрократизованою, мати чітко виписані законодавством повноваження, реалізація яких здійснюється за усталеною процедурою. Необхідною передумовою такої системи повинно стати усунення дублювання між різними органами державної виконавчої влади у процесі здійснення управлінських функцій в сфері природокористування та охорони довкілля, ліквідацію існуючої до цього часу негативної вади їх функціонування – поєднання контрольних функцій з іншими, в першу чергу господарсько-організаторськими функціями, а також припинення ганебної практики створення державних органів з експлуатації цінних з фінансово-прибуткової,

для окремих верств населення (чиновників, олігархів тощо), точки зору, які штучно виводяться за межі контролю з боку органів місцевого самоврядування, екологічних громадських організацій та об'єднань, а в деяких випадках – державних природоохоронних органів, що здійснюють контрольно-наглядові функції у сфері екології.

Таким чином, принцип верховенства права в інституті природокористування та охорони довкілля повинен полягати в існуванні доволі чіткої, прозорої, зрозумілої та доступної системи правових норм, за якої вибудується вертикаль органів державної виконавчої влади у сфері екології, а повноваження та процедури їх реалізації будуть відповідати міжнародним та національним конституційним стандартам регулювання екологічних суспільних відносин з безумовним дотриманням встановлених правових норм усіма задіяними суб'єктами, в тому числі державою.

#### Список використаних джерел

1. Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. – Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-тет, 2011. – 373 с.
2. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. Книга перша / Відп. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Вид. «Юрид. думка», 2008. – 344 с.
3. Виленская Э. В., Дидоренко Э. А., Розовский Б. Г. Правовая охрана человека в окружающей среде. – Луганск: РИО ЛИВД, 1999. – 285 с.
4. Гетьман Є. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади // Проблеми законності : збірник наукових праць / відп. ред. В.Я. Тацій – Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого. – 2016. – Вип. 134. – С. 61-69.
5. Заєць А. П. Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) // Вісник Акад. правових наук. – Х.: Право. – 1998. – № 1(12). – С. 3-12.
6. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. – Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-тет, 2012. – 200 с.
7. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : автор. дис.... канд. юрид. наук. – Харків, 2003. – 20 с.
8. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право: Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики». – 2006. – № 1. – С. 15-23.
9. Козюбра М. І. Принцип верховенства права у конституційному правосудді // Закон і бізнес. – 2000. – № 17. – С. 8-12.
10. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 192 с.
11. Конституція України. Науково-практичний коментар. – 2-е вид., перероб. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 972.
12. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-е вид. – Київ: Український інф.-прав. центр, 2001. – 390 с.
13. Луців О. М. Верховенство права: сучасні інтерпретації: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Львів, 2014. – 16 с.
14. Орзих М. Верховенство права – принцип практической деятельности государства и общества // Юрид. вестник. – 1997. – № 3. – С. 64-72.
15. Орлов М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології / Вісник Акад. правових наук. – Харків, 2002. – № 1. – С. 117-124; Орлов Н. А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине: Монографія. – Сімферополь: Таврія. – 2002. – С. 141-159.
16. Орлов Н. А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине: Монографія. – Сімферополь: Таврія. – 2002. – С. 153-154.
17. Петришин О. В. Верховенство права як принцип дії права // Українське право. – 2006. – № 1(19). – С. 49.
18. Пліш М. А. Верховенство права як конституційна гарантія захисту екологічних прав Адміністративними судами України // Екологічне право в системі міждисциплінарних зв'язків: методологічні засади: матеріали «круглого столу» (Харків, 4.12.2015 р.) / За ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2015. – С. 267.
19. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). – Х.: Право, 2008. – 240 с.
20. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / За ред. А. П. Гетьман. – Х.: Право, 2014. – 784 с.
21. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: Монографія / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Вид. «Юрид. думка», 2010. – 140 с.
22. Рабінович П. М. Конституційний принцип верховенства права // Юрид. вестник. – 1997. – № 3. – С. 66-69.

23. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтеграції вихідних конституційних положень) – Х.: Право. – 1997. – 64 с.
24. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. – К.: Вид. Дім «Ін Юре». – 2008. – 120 с.
25. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України: Монографія. – К.: ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 220 с.
26. Ткаченко О. Застосування принципу верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: деякі аспекти // Право України. – 2004. – № 1. – С. 78-80.
27. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення // Право України. – 2003. – № 4. – С. 63-68.
28. Українське право: Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики. – 2006. – № 1. – 112 с.
29. Шапар А. Г. Про концепцію переходу України до сталого розвитку // Екологія і природокористування: зб. наук, праць Ін-ту проблем природокористування та екології НАН України. – Вип. 8. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 45-58.
30. Шевчук С. В. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів тлумачення Конституції // Укр. Право. – 1998. – Чис. 2(10). – С. 56-68.
31. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Право України, 1996. – № 8. – С. 3-6.