

Резюме

В статті досліджуються проблеми обмеженої свободи руху послуг в праві Європейського Союзу. Аналізуються теоретичні аспекти поняття обмеженої та судової практики їх розмежування та класифікації. Автор аналізує існуючі підходи до класифікації обмежень та на основі своїх висновків пропонує власну систему класифікації.

Т. В. МОРОЗОВСЬКА

Тетяна Володимирівна Морозовська, здобувач Національного університету біоресурсів і природокористування

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Слід зазначити, що вітчизняні дослідники не приділяють належної уваги вивченню теоретичних та правових основ системи екологічних прав громадян європейських країн, а також механізмів та інструментів їх реалізації та захисту, як комплексної соціальної та політичної проблеми. Існують доволі розгорнуті дослідження виникнення та реалізації екологічних прав громадян України в науці конституційного права, екологічного права, міжнародного права, але порівняльно-правового аналізу екологічних прав громадян країн ЄС серед вітчизняних досліджень вкрай недостатньо і вони носять не системний, а фрагментарний характер.

У зв'язку з викладеним вище, можна стверджувати, що доктринально-теоретичне дослідження екологічних прав громадян в Україні та порівняльно-правовий аналіз їх сутності та рівня захисту в країнах ЄС є нагальним завданням для науки екологічного права та юридичної науки в цілому. Тому саме цей фактор і зумовлює актуальність подальших порівняльно-правових досліджень у сфері екологічних прав громадян в Україні та країнах ЄС.

Метою представленої публікації є вивчення теоретико-концептуальних проблем екологічних прав людини та громадянина в Україні та їх порівняльно-правовий аналіз з екологічними правами в країнах-членах ЄС.

Окремі аспекти суб'єктивних екологічних прав людини і громадянина розглядалися у працях таких вітчизняних дослідників, як Н. В. Вітрук, С. О. Боголюбов, М. М. Брінчук, Н. Р. Кобецька, М. В. Костицький, С. М. Кравченко, В. Л. Мунтян, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко¹, В. І. Андрейцев². Одне з перших та найбільш комплексних вітчизняних досліджень системи екологічних прав громадян міститься саме в роботі В. І. Андрейцева «Екологічне право» 1996 року³.

Дослідження ще одного науковця С. М. Кравченко⁴ присвячені судовому захисту екологічних прав громадян та участі прав громадян у процесі прийняття екологічних рішень. Аналіз окремих аспектів екологічних прав, їх окремих видів, проводиться в дисертаційних дослідженнях таких українських вчених, як Т. М. Слінько⁵, Н. Р. Кобецька⁶, С. Г. Грицкевич⁷.

У Російській Федерації тривалий час питаннями комплексного дослідження екологічних прав людини займається М. І. Васильєва⁸, яка достатньо ґрунтовно вивчила тему права громадянина на здорове навколишнє середовище. Основний аспект її досліджень базувався на механізмах відшкодування шкоди здоров'ю громадян, заподіяної негативним впливом довкілля.

Щодо аналізу екологічних прав громадян в ЄС, то цей аспект в своїх дослідженнях аналізує російський дослідник П. А. Калініченко⁹. Він слушно зауважує, що європейські країни раніше зіткнулися з загостренням екологічних проблем і, відповідно, раніше роз-

почали їх вирішення. У цих державах розроблено досить дієвий ефективний механізм державно-правового регулювання охорони навколишнього середовища, в якому характер взаємодії природно-соціальних зв'язків виражається в законодавчих нормах¹⁰.

Зазначимо, що більш високий рівень забезпечення й захисту екологічних прав людини в ряді закордонних держав констатується в наукових розробках по даній проблемі, в тому числі й у роботах дослідників із країн-членів ЄС. Значний науковий внесок зробили Г. В. Бостон, М. Стюарт Меддан, Е. Бойл, Д. Фабер, М. Б. Геррард, С. Фостер, М. П. Андерсен, Р. Р. Черчилль, Л. Кремер, Г. Вінтер. Забезпеченню й захисту екологічних прав у своїх державах слугували, у свою чергу, наукові дослідження В. Хурра (Індія), Е. Фернандеса (Бразилія), Б. А. Масрі, М. Іззі Дііна, М. Афзал Зуллаха, М. Хассан Хана (Пакистан). Екологічним правам людини в контексті міжнародного права присвячені праці Е. Бойла, М. Р. Андерсена, Р. Р. Черчила. Серйозне дослідження прав майбутніх поколінь проведене Е. Б. Вайс. На вдосконалювання норм Європейського Союзу по захисту прав людини націлені праці Вебера, Ван Дікій, Ван Хофа.

Вважаємо за потрібне зупинитися на різних підходах до питання визначення поняття «екологічні права людини і громадянина». У вітчизняній літературі на сьогодні відомі декілька поглядів. В. М. Корельській та В. Д. Перевалов вважають, що екологічні права покликані забезпечувати нормальні умови проживання людини на Землі та на конкретній території, вони поширюють це право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про стан зазначеного середовища, на відшкодування шкоди, спричиненої здоров'ю людини або майну екологічними правопорушеннями¹¹. У свою чергу В. І. Андрейцев визначає поняття екологічних прав громадян як сукупності юридичних можливостей і засобів, що спрямовані на: задоволення потреб громадян у галузі використання природних ресурсів; охорону навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки¹².

Російський вчений М. М. Брінчук розуміє під екологічними правами людини «визнані та закріплені в законодавстві права індивіда, що забезпечують задоволення різноманітних потреб людини під час взаємодії з природою. Він поділяє ці права за рівнем правового регулювання на основні та інші права в галузі навколишнього середовища»¹³.

Отже, ми бачимо досить широке розуміння вченими поняття «екологічні права людини і громадянина». Існують також певні підходи і щодо сутності співвідношення понять «екологічних прав людини» і «екологічних права громадянина». Отже, у випадку закріплення екологічних прав людини в законодавчих актах конкретної держави вони стають безпосередньо екологічними правами громадян даної держави. Це підтверджує позиція як українського вченого Ю. С. Шемшученка¹⁴, так і пізніше – європейських дослідників екологічного права ЄС – Г. Вінтера та Л.Кремера¹⁵.

На наш погляд, доцільнішим буде вживати у вітчизняних наукових дослідженнях наступну класифікацію екологічних прав громадян, яка досі не є достатньо сталою. Отже, це: а) фундаментальні екологічні права – право на сприятливе навколишнє середовище; б) похідні екологічні права, які слугують одночасно гарантіями реалізації й захисту фундаментального екологічного права; в) суміжні екологічні права, а також конституційні й інші права, суміжні з екологічними правами. Остання класифікація більш зручна для систематизації екологічних прав у державній практиці України. Однак на рівні права Європейського Союзу не зовсім прийнятна, тому що законодавство ЄС усе ще не містить основного екологічного права – права на сприятливе навколишнє середовище.

Щодо однозначного визначення періоду виникнення та початку формування інституту екологічних прав та обов'язків громадян у радянській юридичній науці в сучасних дослідників вітчизняного екологічного права не існує сталої думки. Вперше питання про законодавче визначення та закріплення екологічних прав громадян поставив у 1972 р. Н. І. Матузов у своїй роботі «Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права», в якій зазначив, що народи вправі вимагати від своїх держав та урядів прийняття невідкладних і ефективних заходів для захисту землі, атмосфери і людей від шкідливого впливу, збереження самого життя людини¹⁶. Однак на нашу думку, визначення існування екологічних прав громадян, що надане Н. І. Матузовим, більш стосується необхідності його закріплення та визнання на міжнародному рівні. Од-

нак з більшою впевненістю можна сказати, що вперше в історії правової науки тема екологічних прав громадян на монографічному рівні була порушена О. С. Колбасовим¹⁷ у 1976 р. Розглядаючи право людини на сприятливий стан навколишнього природного середовища, цей дослідник також підтверджує тезу Н. І. Магузова, що «це право не знайшло ще досить повного позитивного правового закріплення ні в міжнародних правових документах, ні в законодавстві окремих країн»¹⁸. Саме О. С. Колбасов першим зазначає, що в СРСР є широкий комплекс конституційних положень, які визначають і захищають права громадян на сприятливий стан навколишнього середовища¹⁹.

Слід зазначити, вперше на міжнародному рівні проблема права людини на сприятливе навколишнє середовище була обговорена в ході Стокгольмської конференції ООН 1972 р., результатом проведення якої стало прийняття 16 червня 1972 р. Декларації по навколишньому середовищу (далі – Стокгольмська декларація). До речі, вперше серед радянських дослідників, Стокгольмська декларація називається О. С. Колбасовим другим (після Загальної декларації прав людини) за значенням документом для розвитку інституту екологічних прав.

Певною мірою можна зробити припущення, що саме тенденції активного розвитку міжнародного права відносно екологічних прав людини так чи інакше вплинули на розвиток досліджень радянських юристів-екологів періоду 70-80-х рр. ХХ ст. Доктринальні напрацювання знаходять своє певне вираження в законодавчих та конституційних актах СРСР. Яскравий приклад тому, Конституція 1977 р., яка, наприклад, у ст. 42 право громадян на охорону здоров'я, яке забезпечується поряд з іншим, також заходами по оздоровленню навколишнього середовища, а ст. 67 закріпила обов'язок громадян берегти природу і охороняти її багатство. Цілком природно, що у 80-х рр. ХХ ст. у зв'язку з відсутністю і в Конституції чи інших законодавчих актах СРСР, і в міжнародно-правових актах, екологічних права людини, доктринальні дослідження цієї категорії прав, окрім вищезгаданих, практично були відсутні як у радянській юридичній науці, так і в закордонній. Однак вже у період 80-х та початку 90-х рр. ХХ ст., особливо з розвалом СРСР та формування законодавчих основ незалежних та суверенних держав, що утворилися, відмічається початок активних доктринальних досліджень у сфері екологічних прав людини, особливо це стосується обґрунтування необхідності закріплення як самостійного права на безпечне навколишнє середовище. Новий поштовх у теоретичних розробці у сфері екологічних прав громадян дає прийняття в Україні Закону «Про охорону навколишнього середовища» № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р., яким почалась побудова вершини законодавчої піраміди в екологічній галузі права, був вперше забезпечений комплексний підхід до охорони всього природного комплексу. При чому характерно, що в період 1991-1992 рр. в багатьох країнах-колишніх республіках СРСР приймаються подібні законодавчі акти.

Окрім цього зазначимо, що питання про екологічні права індивіда стали центральними у сучасному екологічному Україні після прийняття у 1996 р. Конституції України. Адже згідно з Основним Законом України 1996 р., людина, її життя і здоров'я, честь і гідність недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Безперечно, Європейське співтовариство (далі – ЄС) було й залишається активним учасником процесу формування інституту екологічних прав людини і громадянина. Цікавим у доктринальному сенсі є й розвиток, правові й історичні передумови формування екологічних прав громадян у законодавстві ЄС. Загалом, ХХ століття характеризується централізованою й структурованою екологічною політикою в ЄС – насамперед, через використання індустріальної моделі при споживанні ресурсів, що призвело в останні десятиліття до небувалої деградації природного середовища в усіх європейських країнах. Однак саме вони одними з перших відзначили, що сприятливий для людини стан навколишнього природного середовища є однією зі складових високої якості життя.

Слід підкреслити, що ЄС має широку компетенцію в галузі охорони навколишнього середовища та екологічних прав людини і у цій сфері створено та продовжує створюватися значна кількість загальноєвропейських нормативних актів. ЄС має також необхідні повноваження на здійснення міжнародного співробітництва в екологічній сфері. Однак

для досягнення такого статусу Європейському Співтовариству довелося пройти складний шлях трансформації праворозуміння. Спочатку Римський установчий договір 1957 р. не надав ЄС повноважень в галузі охорони навколишнього середовища²⁰. Заходи ЄС у той період лише побічно торкалися екологічної сфери й здійснювалися для досягнення інших економічно й соціально значущих цілей. Отже, цілком справедливо можна стверджувати, що природоохоронна діяльність здійснювалася факультативно. Однак до початку 70-х рр. XX ст., у зв'язку з загостренням екологічної кризи в Європі, виникла необхідність здійснення екологічних заходів на рівні ЄС. Тому в 1970-х рр. на засіданні глав держав ЄС були ухвалені історичні рішення про розвиток діяльності Співтовариства у сфері захисту навколишнього середовища. При цьому положення установчого договору не були переглянуті, а компетенція ЄС в галузі охорони навколишнього середовища, як і раніше, не передбачалася.

Звернемося до детальнішого аналізу формування екологічної політики Європейського Союзу, які умовно поділимо на п'ять основних етапів.

1. «Факультативний етап» (1957-1971 рр.) Цей етап характерний відсутністю в ЄС правової компетенції у сфері навколишнього середовища. На цьому етапі проводилися лише одиничні факультативні заходи. Спочатку «навколишнє середовище» не було виділено Римським договором 1957 р. як сфера загальноєвропейської інтеграції. Однак питання екології визначали межі правового регулювання створення загального ринку країн ЄС, що, наприклад, відображається у ст. 36 зазначеного Договору, що дозволяє державам-членам запроваджувати обмеження на імпорт, експорт, транзит у товарному обігу з міркувань екологічної безпеки²¹. У цілому, незважаючи на відсутність загальної політики у цій сфері в зазначений період, інститути ЄС були підготовлені до розширення своєї діяльності в екологічному напрямку. Проблеми навколишнього середовища зачіпалися більшою мірою вторинним правом (тобто нормативними актами, що прийняті інститутами ЄС в межах своєї компетенції).

2. «Підготовчий етап» (1972-1985 рр.). Для цього періоду характерне проведення початкових заходів щодо захисту навколишнього середовища країнами ЄС, поява перших програм дій у цій сфері, початковим розвитком правого регулювання в галузі екології та захисту екологічних прав людини. Так у 1972 р. Рада голів урядів країн-членів ЄС ухвалює рішення щодо розширення компетенції ЄС, у тому числі в екологічній сфері. Однак у первинне право ЄС зміни внесені у той період так і не були. Всі рішення в новій сфері діяльності приймалися через статті Римського договору 1957 рр., які дозволяли для досягнення цілей ЄС вживати дії в сферах, не позначених у цьому установчому договорі. Подібне розширення компетенції одержало назву «ефект переливу». Регулювання нової екологічної галузі проводилося в основному через прийняття директив, які були актами, спрямованими на гармонізацію права держав-членів.

3. «Стабілізаційний етап» (1986-1991 рр.). Цей період можна охарактеризувати як етап закріплення компетенції в галузі охорони навколишнього середовища за інститутами ЄС. Єдиний Європейський Акт 1986 р. нарешті вніс зміни до Римського договору 1957 р. щодо компетенції ЄС у галузі охорони навколишнього середовища. У відносинах між ЄС і державами-членами у сфері охорони навколишнього середовища був впроваджений принцип субсидіарності, який означає, що ЄС здійснює свою діяльність у галузі екології тією мірою, в якій цілі екологічної політики можуть бути реалізовані на рівні ЄС краще ніж окремими державами-членами. У вторинному праві ЄС спостерігається зростання правового регулювання природоохоронної діяльності на основі регламентів – актів екологічного законодавства держав-членів. У цей період першочергове значення для Співтовариства мали питання впровадження системи оцінки можливого впливу на навколишнє середовище, моніторингу, поширення екологічної інформації й забезпечення доступу громадськості до неї, та, особливо, фінансування природоохоронних заходів із захисту екологічних прав людини. Також характерною рисою цього періоду був вертикальний і секторальний підхід до екологічних проблем, на ньому базувалися перші програми дій ЄС у галузі захисту екологічних прав людини²².

4. «Етап формування пріоритетності» (1992-2002 рр.). Цей етап можна характеризувати, як етап удосконалення екологічної політики співтовариства. В цілому за цей час

були визначені основні межі поточної екологічної політики за рахунок інституціонального закріплення питань екологічної політики й проблем навколишнього середовища в Договорі ЄС.

У Маастрихтському договорі 1992 р. визначаються вимоги до поточних програм дій ЄС у галузі охорони навколишнього середовища, а також передбачаються положення, що стосуються фінансування природоохоронних заходів. Однак Амстердамський договір 1997 р. вніс ряд змін у договори, що засновують ЄС, і заклав основу для подальшої трансформації й розвитку екологічного законодавства ЄС. Амстердамський договір підтвердив проходження принципам «стійкого розвитку», включаючи питання охорони навколишнього середовища. Крім того, екологічна інтеграція стала обов'язковою для всіх членів і кандидатів на вступ у ЄС. Для порівняння Ніццький Договір 2000 р., метою якого було проведення назрілої інституціональної реформи в ЄС, не передбачав значних змін у галузі охорони й захисту навколишнього середовища²³. Таким чином, середина 1990-х років характеризується відокремленням екологічної політики в якості одного із пріоритетних напрямків діяльності ЄС.

5. «Етап вдосконалення» (від 2003 р.). Сьогодні екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі екологічної компетенції, передбаченої статтями Римського Договору про ЄС 1957 р. Екологічна діяльність нерозривно пов'язана з іншими напрямками діяльності ЄС. На сучасному етапі в ЄС проводиться вдосконалення правового регулювання охорони навколишнього середовища. Зокрема, відновленню піддалися акти, що закладають правову базу системи збору й обробки екологічної інформації, моніторингу навколишнього середовища, екологічної сертифікації, проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, механізму фінансування екологічних заходів. Вживають спроби кодифікації численних норм у галузі екологічної стандартизації й сертифікації.

Важливим елементом реалізації екологічної політики в Європі є включення проблем захисту навколишнього середовища в проект Конституції ЄС, незважаючи на те, що він був відхилений референдумами ряду провідних країн-учасниць ЄС.

Отже, виходячи з наведеної періодизації розвитку європейського екологічного права та діяльності ЄС в екологічній сфері, їх аналізу, можна зробити висновок, що чинна Єдина екологічна політика ЄС може бути безпосередньо прикладом інституційно-зрілої регіональної політики. Крім того, вважаємо, що для детальнішого подальшого вивчення права ЄС у сфері захисту екологічних прав громадян, слід виокремити загальні сучасні особливості діяльності ЄС в галузі охорони навколишнього середовища: екологічна компетенція ЄС є спільною з державами-членами; екологічна діяльність ЄС нерозривно пов'язана з іншими напрямками європейської інтеграції; у спільній з державами-членами компетенції в галузі охорони навколишнього середовища відображається принцип субсидіарності; значна увага приділяється екологічним правам людини; існує прагнення досягнення раціонального використання природних ресурсів; відбувається сприяння на міжнародному рівні заходам, спрямованим на вирішення регіональних і глобальних проблем охорони навколишнього середовища. Чітке виокремлення цих принципів та особливостей діяльності ЄС в галузі захисту навколишнього середовища надає більше можливостей прогнозування подальшого розвитку європейського екологічного права, і екологічних прав людини в ЄС зокрема. Все це, в свою чергу, може лише сприяти адаптації вітчизняної законодавчої практики до норм європейського права в зазначеній сфері.

¹ Шемичученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – С. 231.

² Андрейцев В. И. Экологичное право: Курс лекций. – К.: Вентури, 1996. – С. 208.

³ Там само – С. 200.

⁴ Винтер Г., Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза. – М., 2007. – С. 144.

⁵ Слинько Т. М. Правове забезпечення екологічної гласності: Автореф. дис... канд. юр. наук. – Харків, 1993. – С. 3.

⁶ Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України: Дис. на к.ю.н. – 12.00.06. – К.: 1998. – С. 10.

⁷ Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: Автореф. дис... канд.юр.наук. – К., 2002. – С. 11.

⁸ *Васильєва М. И.* Права граждан на здоровую окружающую среду: Автореф. дис... канд. юр. наук. – М., 1980. – С. 3.

⁹ *Калиниченко П. А.* Охрана окружающей среды в деятельности европейского сообщества (международно-правовой аспект): Автореф. дис... к.ю.н.. – М., 2001. – С. 8.

¹⁰ *Калиниченко П. А.* Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право. – 2003. – № 2. – С. 12.

¹¹ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М.: НОРМА, 1997. – С. 233.

¹² *Андрейцев В. И.* Право громадян на екологічну безпеку: Проблеми конституційно-правового забезпечення // Право України. – 2001. – № 4. – С. 43.

¹³ *Бринчук М. М.* Экологическое право (Право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М. : Юрист, 1999. – С. 136-138.

¹⁴ *Шемшученко Ю. С.* Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – С. 231.

¹⁵ *Винтер Г., Кремер Л.* Экологическое право Европейского Союза. – М., 2007. – С. 237.

¹⁶ *Кобецька Н. Р.* Екологічні права громадян України: Автореф. Дис... канд.юр.наук – К., 1998. – С. 4.

¹⁷ *Колбасов О. С.* Экология: политика-право. – М.: Наука, 1976. – С. 78. – С. 25.

¹⁸ Там само. – С. 65.

¹⁹ Там само. – С. 79.

²⁰ Расширение Европейского Союза и Россия. // Под ред. О. В. Буториной, Ю. А. Борко. – М., «Деловая литература». 2006. – С. 156.

²¹ Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe.- Luxembourg: Publishing house of Office for Official Publications of the European Communities, 2006. – P. 4-20.

²² European Environment Agency. – Copenhagen, Luxembourg: Publishing house of Office for Official Publications of the European Communities, 2006. – P. 12-27.

²³ Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe. – Luxembourg: Publishing house of Office for Official Publications of the European Communities, 2006. – P. 10-18.

Отримано 16.12.2008

Резюме

Статья посвящена актуальным вопросам становления и развития доктринальных исследований в сфере экологических прав гражданина и человека в Украине и ЕС. Кроме того предоставлен анализ экологической политики ЕС и этапов ее формирования в данной сфере.