

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.55>

## ЕКОСИСТЕМНІ ПІДХОДИ У ПРАКТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

**Петрецька Н.І.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5675-7059>  
e-mail: [nataliya.petretska@uzhnu.edu.ua](mailto:nataliya.petretska@uzhnu.edu.ua)*

### **Петрецька Н.І. Екосистемні підходи у практиці національного правозастосування.**

Стаття присвячена актуальним на сьогоднішній день проблемам – екології та правозастосуванню. Україна на разі не є членом ЄС, що унеможливує пряме застосування норм ЄС у національній правозастосовній практиці. Однак, будучи ратифікованою, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є повноцінною частиною національного правопорядку, якою окреслено коло ключових питань, зокрема це стандарти, які постають перед національним законодавством як виклик щодо співробітництва з питань охорони навколишнього середовища, та адаптація до законодавства ЄС. Угодою передбачається посилення природоохоронної діяльності через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям, що матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС. А також питання гармонізації законодавства про захист навколишнього середовища, включаючи виконання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) яка передбачає залучення громадськості до процесу ухвалення рішень з екологічних питань і гарантує доступ до правосуддя окремим особам та громадським організаціям, коли порушується екологічне законодавство та/або положення Європейської конвенції з прав людини.

У зв'язку з цим, надзвичайно актуальною є необхідність аналізу вітчизняної судової практики з екологічних правовідносин у різних юрисдикціях. Застосування міжнародних ратифікованих документів, зокрема Орхуської Конвенції, є саме тим джерелом права, що *по-перше*, відкриває широкий доступ громадськості до процедур оскарження; *по-друге*, є правовою основою вирішення спорів про відшкодування шкоди довкіллю; *по-третьє*, унеможливує обмежене тлумачення чинного національного законодавства України, стосовно права на звернення до суду за захистом охоронюваного законом інтересу у сфері гарантування екологічної безпеки; *по-четверте*, що гарантує право на звернення до суду необмеженого кола осіб (може реалізовуватись громадянами особисто або спільно через об'єднання громадян), та вирішення спірних еколого-правових відносин, тобто тих які є публічно-правовими; *по-п'яте*, гарантує суб'єкту права доступ до суду без дискримінації за ознаками його фактичного місцезнаходження або фактичного центру діяльності; *по-шосте*, впливає на формування усталеної судової практики з екологічних спорів.

**Ключові слова:** екологічні правовідносини, охорона довкілля, екологічні спори, Орхуська Конвенція, джерела екологічного права, правозастосування в екологічній галузі права.

### **Petretska N.I. Ecosystem approaches in the practice of national enforcement.**

The article is devoted to current problems of ecology and enforcement. Ukraine is not a member of the EU, which makes it impossible to directly apply EU norms in national enforcement practice. However, having been ratified the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part is a full-fledged part of the national legal order, which outlines a range of key issues, in particular, the standards that appear before

national legislation as a challenge to cooperation on environmental protection issues, and adaptation to EU legislation. The agreement envisages the strengthening of environmental protection activities through the improvement of the health care system, the preservation of natural resources, the improvement of economic and environmental protection efficiency, the integration of environmental policy into other areas of state policy, as well as the increase of the level of production thanks to modern technologies, which will have positive consequences for citizens and enterprises in Ukraine and the EU. As well as the issue of harmonization of legislation on environmental protection, including the implementation of the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), which provides for the involvement of the public in the decision-making process on environmental issues and guarantees access to justice for person and public organizations when environmental legislation and/or provisions of the European Convention on Human Rights are violate.

The need to analyze domestic judicial practice on environmental legal relations in various jurisdictions is extremely urgent. The application of international ratified documents, in particular the Aarhus Convention, is precisely the source of law that, firstly, opens wide public access to appeal procedures; secondly, it is the legal basis for resolving disputes about compensation for damage to the environment; thirdly, it makes impossible the limited interpretation of the current national legislation of Ukraine, regarding the right to appeal to the court for the protection of an interest protected by law in the sphere of guaranteeing environmental safety; fourthly, guarantees the right to appeal to the court of an unlimited number of persons (can be exercised by citizens personally or jointly through the association of citizens), and the resolution of disputed environmental-legal relations, i.e. those are public; fifth, guarantees the subject of the law access to the court without discrimination based on his actual location or actual center of activity; sixth, it affects the formation of established legal practice in environmental disputes.

**Key words:** environmental legal relations, environmental protection, environmental disputes, Aarhus Convention, sources of environmental law, enforcement in environmental law.

**Постановка проблеми.** Відносно «молода» галузь екологічного права, яка розвивається досить динамічно в сучасних умовах, привертає до себе особливу увагу. Варто врахувати той факт, що на глобальному рівні процеси екологізації суспільних відносин чинять значний вплив на їх розвиток. Одним із архіважливих питань, що турбує як науковців так практиків у даній галузі, є питання ефективності джерел судового права у національному правозастосуванні. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі ЄС) визначила напрями суспільного розвитку у бік важливості принципів та постулатів права.

**Виклад основного матеріалу.** Україна на разі не є членом ЄС, що унеможливило пряме застосування норм ЄС у національній правозастосовній практиці. Однак, будучи ратифікованою, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі Угода) є повноцінною частиною національного правопорядку, якою окреслено коло ключових питань, зокрема це стандарти, які постають перед національним законодавством як виклик щодо співробітництва з питань охорони навколишнього середовища, та адаптація до законодавства ЄС. Угодою передбачається посилення природоохоронної діяльності через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям, що матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС. А також питання гармонізації законодавства про захист навколишнього середовища, включаючи виконання Орхуської конвенції яка передбачає залучення громадськості до процесу ухвалення рішень з екологічних питань і гарантує доступ до правосуддя окремим особам та громадським організаціям, коли порушується екологічне законодавство та/або положення Європейської конвенції з прав людини.

У попередніх наших дослідженнях, вже згадувалось про те, що зобов'язання України застосовувати, імплементувати чи інкорпорувати в національний правопорядок узгоджений перелік *acquis* ЄС, викладений в Додатках до Угоди про асоціацію [1] (будучи ратифікованою є повноцінною частиною національного правопорядку), не передбачають умов, які б перешкождали застосуванню норм ЄС в національному правовому полі. На наш погляд, позитивним є досвід застосування норм ЄС в національному правовому полі, як для формування усталеної судової практики, так і з метою покращення правотворчої діяльності.

У судових рішеннях, що стосуються охорони довкілля, часто розглядається застосування та імплементація тієї чи іншої директиви, даються уточнення або визначення певних термінів і їх застосуван-

ня, закріплюється розмежування повноважень між державами-членами та Європейським Співтовариством з конкретних питань та ін. Судом було вироблено також ряд прецедентів, які прямо не стосуються охорони навколишнього середовища, але мають безпосередній вплив на створення та застосування законодавства у цій сфері. Наприклад, Суд Європейських Співтовариств неодноразово підкреслював, що навколишнє середовище є однією з основних цілей, що може виправдовувати обмеження вільного руху товарів, і зробив висновок, що екологічні питання можуть розглядатись як «обов'язкова вимога», наприклад щодо заходів з обмеження торгівлі [2].

Насамперед, джерела судового права у правозастосуванні в екологічній галузі права набувають популярності через свою актуальність. Галузь екологічного права серед більшості науковців сприймається як комплексна, лише одиниці аргументують її самостійний характер. Як зазначає А.П. Гетьман, екологічне право – це відносно «молода галузь права», яка розвивається дуже динамічно в сучасних умовах. Численність та різноманітність нормативно-правових актів, що регламентують екологічні відносини, обумовлені великою кількістю об'єктів зазначеної галузі права та їх видовою диференціацією. Багато суспільних відносин вже екологізовано, частина ще потребує подальшої екологізації, триває процес систематизації екологічного законодавства [3, с. 15].

Екологічні проблеми не визнають державних кордонів, на відміну від екологічних правовідносин. Відповідно, закріплені фундаментальні принципи міжнародного екологічного права, а саме принцип 21 Стокгольмської декларації 1972 р. та принцип 2 Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 р. про те, що «держава, яка забезпечує діяльність на своїй території не завдає екологічної шкоди іншим державам». В такому разі, розуміння і тлумачення цього принципу-вимоги у правозастосуванні має бути однаковим, з точки зору адаптації законодавства України (в разі необхідності скасування, внесення змін та прийняття законів та підзаконних актів) до законодавства ЄС. Зовсім інше питання, коли ЄС та Україна співпрацюють у сфері гармонізації законодавства про захист навколишнього середовища, включаючи виконання Орхуської Конвенції прийнятої ЄС. Вона передбачає залучення громадськості до процесу ухвалення рішень з екологічних питань і гарантує доступ до правосуддя окремим особам та громадським організаціям коли порушується екологічне законодавство та/або положення Європейської конвенції з прав людини.

Водночас, права щодо доступу до правосуддя, передбачені в Європейській конвенції з прав людини і Хартії основних прав ЄС, багато в чому переплітаються. Хартія прямо визнає, що якщо права в Хартії відповідають правам у Європейській конвенції з прав людини, вони повинні розглядатись як такі, що мають однаковий обсяг та зміст. Таким чином, значна частина судової практики Європейського суду з прав людини може вважатися актуальною при розгляді обсягу прав Хартії та їх застосування. Право ЄС має вважатися узгодженим із судовою практикою Європейського суду з прав людини, якщо чітко не зазначено інше. Судова практика суду ЄС згадується там, де наявне відповідне право, яке надає альтернативні джерела доступу до правосуддя та, що ще важливіше, демонструє, як паралельно діють два правових порядки. Багато з наведених рішень суду ЄС було ухвалено в ході процедури попереднього рішення, що ініціюється національними судами з метою отримання тлумачення судом ЄС відповідних положень права ЄС для вирішення спору, який розглядається на національному рівні. Згідно з процедурою попереднього рішення роль суду ЄС полягає в тому, щоб надати тлумачення права ЄС або ухвалити рішення щодо його чинності [4].

Якщо взяти до уваги ч. 1. ст. 50 Конституції, що закріплює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. В такому разі варто зауважити, що в рамках Угоди про асоціацію з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, оновлено Стратегію державної екологічної політики, метою якої є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем [5].

На перший погляд може здатися, що відсутні перешкоди для ефективного здійснення діяльності з охорони довкілля та раціонального природокористування. На жаль, це не так. Розвиток законодавства у галузі природокористування та охорони довкілля носить безсистемно накопичувальний характер, що «скромно» характеризується як недостатній розвиток законодавства. В свою чергу це негативно впливає на діяльність з правореалізації та правозастосування, а також гальмує взяті Україною на себе зобов'язання, визначені Угодою про впровадження концепції сталого розвитку.

З огляду судової практики спостерігаємо, що факт реалізації громадянами конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля часто досягається реалізуючи інше конституційне право -

на судовий захист. Тобто правореалізація, у більшості випадків, досягається через правозастосування, а це вже цікаво. Згідно статті 55 Конституції України, громадяни мають право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Разом з тим судовий захист використовується не тільки як засіб скасування незаконних рішень органів публічної влади або вимога щодо припинення незаконної діяльності у сфері охорони довкілля [6]. Тобто положення статті 55 Конституції України в тому числі передбачає можливість звернення громадян до ЄСПЛ в разі, якщо буде порушене будь-яке з прав, гарантованих Конвенцією про захист прав та основоположних свобод 1950 р. (ратифікована Україною в 1997 р.). Також варто згадати в даному контексті і про внесені доповнення до Конституції України, зокрема ст. 151<sup>1</sup> щодо закріплення права на конституційну скаргу особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. До речі, один із механізмів забезпечення конституційного правопорядку це - інститут конституційної скарги. Однак, про те й мова, що високі формальності у поданні конституційної скарги руйнують його основний зміст, а саме питання доступу до правосуддя, що полягає у можливості звернення фізичних та юридичних осіб до органу конституційної юрисдикції за захистом конституційних прав.

У своїх дослідженнях ми вже наводили приклади з інтенсивності правозастосування у різних галузях права, в тому числі екологічного, і виявили, що доволі позитивний вплив на правозастосовну практику в екологічних спорах відіграє процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а саме в рамках Угоди про асоціацію. Також варто відзначити про популярність, поряд з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ратифікована у 1997 році), у застосуванні Орхуської Конвенції (Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована у 1999 році), що відкрила можливості залучення громадськості до процесу ухвалення рішень з екологічних питань і гарантування доступу до правосуддя окремим особам та громадським організаціям. Низка успішно (справедливо) вирішених для інтересів громадськості справ вже має місце у судовій практиці. Але, якщо брати до уваги спірні екологічні питання у яких розглядається зокрема спір про оскарження відмови в наданні публічної екологічної інформації, захист, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, або порушення екологічного законодавства із наголосом на положення Європейської конвенції з прав людини (на якій основана діяльність Європейського суду з прав людини) – то згідно практики Європейського суду з прав людини, у цій Конвенції немає статті, присвяченої саме екологічним правам. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, згідно практики ЄСПЛ розглядається за ст. 8 Конвенції: «кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції» [7]. В одному із своїх рішень ЄСПЛ зазначає, що складність питань, що стосуються екологічної політики, призводить до того, що роль Суду головним чином є субсідіарною. Насамперед він повинен визначити, чи був процес прийняття рішення національним судом справедливим і лише за виняткових обставин він може перейти цю межу та переглянути матеріально-правові висновки національних органів влади. ЄСПЛ не може втручатися в політику держави, а лише вказувати на наявні порушення та на їх недопустимість [3, с. 165].

У наукових колах є думка, що акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки. У порівнянні з особливістю прецедентного права Європейського Союзу в установчих договорах (як актів первинного права) немає положень, які прямо уповноважують суди встановлювати нові норми права, лише шляхом тлумачення чинних норм під час розгляду конкретних справ. В такому випадку постає питання, яке стосується правозастосування, а чи є правомірною можливість відступу від зобов'язань?

Як приклад, можемо навести спірні екологічні, в тому числі, питання визначення меж орендованих земельних ділянок населених пунктів та користування ними за цільовим призначенням згідно договору оренди [8]. Якщо коротко, мова йде про справи, розглянуті з підстав необхідності відступу від висновку, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду України. Тут також дається в знаки недосконалість законодавства, а саме щодо використання земельних ділянок згідно їх цільового призначення, тобто категорій земель. Проте механізм зміни цільового призначення земель, а саме через процес голосування депутатів не є досконалим. Це так само не сприяє утвердженню і розвитку судової практики щодо вирішення спірних питань, оскільки допустимими є дії щодо можливої зміни цільового призначення земель згідно чинного законодавства станом на сьогоднішній день. Або взагалі процедуру може бути змінено шляхом внесення змін до законодавства в найближчому майбутньому – однак це вже інше питання.



Отже, зважаючи на цей спір, який ми взяли за приклад, можемо підсумувати, що відсутність стратегічного підходу у плануванні розвитку міст або потенціалів територіальних громад згідно цілей сталого розвитку також негативно впливає на формування усталеної судової практики. Про що підтверджують наявні справи, розглянуті з підстав необхідності відступу від висновку, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду України.

**Висновки.** У зв'язку з цим, надзвичайно актуальною є необхідність аналізу вітчизняної судової практики з екологічних правовідносин у різних юрисдикціях. Застосування міжнародних ратифікованих документів, зокрема Орхуської Конвенції, є саме тим джерелом права, що *по-перше*, відкриває широкий доступ громадськості до процедур оскарження; *по-друге*, є правовою основою вирішення спорів про відшкодування шкоди довкіллю; *по-третє*, унеможливорює обмежене тлумачення чинного національного законодавства України, стосовно права на звернення до суду за захистом охоронюваного законом інтересу у сфері гарантування екологічної безпеки; *по-четверте*, що гарантує право на звернення до суду необмеженого кола осіб (може реалізовуватись громадянами особисто або спільно через об'єднання громадян), та вирішення спірних еколого-правових відносин, тобто тих які є публічно-правовими; *по-п'яте*, гарантує суб'єкту права доступ до суду без дискримінації за ознаками його фактичного місцезнаходження або фактичного центру діяльності; *по-шосте*, впливає на формування усталеної судової практики з екологічних спорів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. *Офіційний вісник України* від 26.09.2014, № 75, том 1, стор. 83, стаття 2125.
2. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. *Навчальний посібник*. Львів, 2004. 256 с.
3. Екологічне право: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / За ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2014. 432 с.
4. Посібник з європейського права з питань доступу до правосуддя. Агенція Європейського Союзу з основних прав і Рада Європи, Люксембург, 2016 рік, 232 с.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019, № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2019, № 16, ст. 70.
6. Конвенція про захист прав та основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950р. Рада Європи. Ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#doc_info).
7. Бабіч А. Практика Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення екологічних прав громадян. Підприємництво, господарство і право № 11. 2019 р. С. 161–165.
8. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного СРішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.08.2023 по 31.08.2023 [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Daidgest\\_08\\_2023.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Daidgest_08_2023.pdf) (с. 48–52).