

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.22>

СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ТА ГАРАНТІЙ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Савчин А.М.,

*аспірант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Савчин А.М. Становлення конституційно-правових засад та гарантій права на безпечне довкілля в Україні.

У науковій статті досліджено становлення конституційно-правових засад та гарантій права на безпечне довкілля в Україні. Обґрунтовано, що важливість охорони навколишнього середовища як ключове питання постало одразу із активним використанням людиною природних ресурсів. Грунтовний історичний екскурс та компаративний аналіз розвитку правового регулювання захисту права на безпечне довкілля надав можливість виокремити шість основних періодів на теренах України.

Виявлено, що ключова історична правова пам'ятка України – «Руська правда» є тим актом, з яким ми пов'язуємо початок першого історичного періоду розвитку правового регулювання захисту права на безпечне довкілля. Перший історичний період характеризується переважно звичаєвим регулювання охорони довкілля, фрагментарністю та обмеженістю правових інструментів захисту. Найвні норми переважно захищали права власників землі та тварин. Доведено, що під час розвитку козацької державності на українських землях зберігся підхід до звичаєвого регулювання охорони окремих природних ресурсів. При цьому на практиці було поширеним екстенсивне природокористування, зокрема скотарство та землеробство, що доволі швидко виснажували екосистеми, навіть призводили до їх знищення.

Доведено, що третій етап історичного розвитку розпочався у 1917 році і пов'язаний із змінами у політичній організації та перебудові державних інституцій, появи перших актів конституційного рівня і гарантування окремих інструментів у сфері охорони довкілля. Обґрунтовано, що четвертий історичний етап розпочався із 1960 року та тривав до 1990 року, характеризувався переходом від регулювання використання природних ресурсів до прийняття природоохоронних норм та становлення конституційних гарантій саме охорони довкілля. П'ятий етап (1991 р. – 2022 р.) розпочався з незалежністю нашої держави, внесенням суттєвих змін до врегулювання процесів користування ресурсами природи, охорони довкілля із врахуванням європейських і міжнародних підходів. У цей період була сформована сучасна екологічна політика, що мала на меті гарантувати реалізацію конституційних гарантій по забезпеченню захисту довкілля.

Доведено, що шостий період розвитку (сучасний, розпочався із 24 лютого 2022 року і триває досі), зумовлений повномасштабним вторгненням, завданням непоправної шкоди довкіллю через воєнні злочини та потребою зміни природоохоронного законодавства для реагування на сучасні виклики і загрози, відновлення та збереження природних ресурсів.

Ключові слова: конституційні засади, гарантії, право на безпечне довкілля, закон, охорона довкілля.

Savchin A.M. Formation of constitutional and legal foundations and guarantees of the right to a safe environment in Ukraine.

The scientific article examines the formation of constitutional and legal foundations and guarantees of the right to a safe environment in Ukraine. It is substantiated that the importance of environmental protection as a key issue arose immediately with the active use of natural resources by man. A thorough historical tour and comparative analysis of the development of legal regulation of the protection of the right to a safe environment made it possible to single out six main periods on the territory of Ukraine.

It was revealed that the key historical legal monument of Ukraine - «Russian Truth» is the act with which we associate the beginning of the first historical period of development of legal regulation of

the protection of the right to a safe environment. The first historical period is characterized mainly by customary regulation of environmental protection, fragmentation and limitation of legal instruments of protection. Existing regulations mainly protected the rights of land owners and animals. It is proved that during the development of the Cossack statehood on Ukrainian lands, the approach to the customary regulation of the protection of individual natural resources was preserved. At the same time, in practice, extensive use of nature was widespread, in particular cattle breeding and agriculture, which rather quickly exhausted ecosystems, even leading to their destruction.

It is proven that the third stage of historical development began in 1917 and is associated with changes in the political organization and restructuring of state institutions, the appearance of the first acts of the constitutional level and the guarantee of certain instruments in the field of environmental protection. It is substantiated that the fourth historical stage began in 1960 and lasted until 1990, characterized by the transition from the regulation of the use of natural resources to the adoption of environmental norms and the establishment of constitutional guarantees for environmental protection. The fifth stage (1991–2022) began with the independence of our state, the introduction of significant changes to the regulation of the processes of using natural resources, environmental protection, taking into account European and international approaches. During this period, a modern environmental policy was formed, which aimed to guarantee the implementation of constitutional guarantees for environmental protection.

It has been proven that the sixth period of development (modern, which began on February 24, 2022 and continues to this day) is caused by a full-scale invasion, the task of irreparable damage to the environment due to war crimes and the need to change environmental legislation to respond to modern challenges and threats, restore and preserve natural resources.

Key words: constitutional principles, guarantees, the right to a safe environment, the law, environmental protection.

Постановка проблеми. Важливість охорони навколишнього середовища як ключове питання постало одразу із активним використанням людиною природних ресурсів. Із початком процесів розвитку технологічного виробництва, збільшенням шкідливого впливу та забрудненням довкілля, що стали переростати у загрозу масштабної екологічної катастрофи, від наукових розробок держави перейшли до прийняття правових актів, укладення міжнародних договорів, які б стримували шкідливий вплив на довкілля з боку промисловості. Вказане зумовило актуальність дослідження генези конституційно-правових засад та гарантій права на безпечне довкілля.

Стан опрацювання цієї проблематики. Спроби здійснити періодизацію розвитку екологічного законодавства в Україні можна зустріти у наукових публікаціях. Так, Т.І. Діденко на основі проведеного аналізу виділив п'ять історичних етапів: перший [1, с. 93]. На нашу думку, вказана періодизація не охоплює весь спектр історичного розвитку в Україні екологічного права, тому ми пропонуємо власний підхід до історичної періодизації.

Метою статті є дослідження процесу становлення конституційно-правових засад та гарантій права на безпечне довкілля в Україні.

Виклад основного матеріалу. Грунтовний історичний екскурс та компаративний аналіз розвитку правового регулювання захисту права на безпечне довкілля надав можливість нам виокремити шість основних періодів на теренах України.

Ключова історична правова пам'ятка України – «Руська правда» є тим актом, з яким ми пов'язуємо початок першого історичного періоду розвитку правового регулювання захисту права на безпечне довкілля. Безперечно, на перший погляд видається, що у ній відсутні природоохоронні норми, водночас вона у той час вже встановлювала окремі норми, які визначають можливість використання деяких природних ресурсів. Перелік природних ресурсів, що охоронялися нормами «Руської правди» був доволі обмеженим, охоплював тільки окремі аспекти захисту прав власників землі та тварин [2, с. 117].

Перший історичний період характеризується переважно звичаєвим регулювання охорони довкілля, фрагментарністю та обмеженістю правових інструментів захисту. Найвні норми переважно захищали права власників землі та тварин.

У подальшому українські землі входили до Польсько-Литовського князівства, у складі якого питання захисту безпечного довкілля прямо не регулювалося, а на рівні звичаєвих норм визначався порядок користування землею, яка належала визначеному переліку осіб із доволі привілейованим статусом та шляхетним походженням. У період з 1514 року по 1588 рік у Великому князівстві Литовському прийняті були ряд нормативних актів – Статутів, що визначали право-

ві засади регулювання суспільних відносин, а щодо довкілля, то регулювали тільки можливість укладення угод щодо земельних ресурсів, зокрема встановлювалося, що жоден договір по землі не може укладатися без волі панів. Щодо регулювання прав на землю, то відчутні зміни відбулися разом із аграрною реформою у XVI ст., яка була врегульована окремим актом – «Устав на волоки» (1557 р.), що мав на меті насамперед забезпечити більш якісне та раціональне використання великих земельних угідь, покращення їх дохідності [3, с. 14].

У розвиток козацької державності на українських землях зберігся підхід до звичаєвого регулювання охорони окремих природних ресурсів. При цьому на практиці було поширеним екстенсивне природокористування, зокрема скотарство та землеробство, що доволі швидко виснажували екосистеми, навіть призводили до їх знищення.

У середині XIX століття розпочався другий період історичного розвитку права на безпечне довкілля, а саме із земельної реформи 1861 р., що вважається ключовою для гарантування захисту права власності на землю. Унаслідок реформи важливе значення стали відігравати общини (селянські товариства), які володіли на праві общинної власності землею. У процесі запроваджених змін основними формами землеволодіння були «общинна» і «подвірна». Тільки на початку XX століття столипінська реформа планувала скасувати общинне право власності на землю і сприяти поширенню приватної власності [4, с. 75].

Крім того, під час другого етапу історичного розвитку права на безпечне довкілля спостерігаємо на території України заснування та розвиток рухів, ініціатив, а згодом і різних громадських об'єднань, що включали активістів у сфері охорони навколишнього природного середовища, біологів, зоологів, природознавців та геологів (до прикладу, у 1869 році у Харківському університеті засновано було першу організацію природознавців із числа науковців), а наприкінці XIX століття рухи і організації по охороні довкілля набули більшого поширення та розвитку (вважається, що перша офіційна організація саме у сфері охорони довкілля заснована у 1891 році В.В. Докучаєвим і мала на меті захищати природу, діяла на території природно-історичного музею у м. Полтава) [5, с. 27]. Таким чином, на другому історичному етапі розвитку правового регулювання права на безпечне довкілля вже виникли окремі природоохоронні норми, які мали переважно фрагментарний характер і обмежено регулювали охорону навколишнього природного середовища із одночасним розширенням захисту прав власників земельних, лісових та інших ресурсів.

Третій етап (1917 р. – 1959 р.) розпочався у 1917 році і пов'язаний із змінами у політичній організації та перебудові державних інституцій, появі перших актів конституційного рівня і гарантування окремих інструментів у сфері охорони довкілля. Одним із перших прийнятих нормативних актів став «Декрет про землю» (8 листопада 1917 р.), який передбачив, що землі передавалися у «розпорядження волосних земельних комітетів і повітових Рад селянських депутатів».

Конституція УРСР 1919 року не містила чітких норм у сфері охорони довкілля, але передбачила у першому розділі скасування права приватної власності на землю, а у II розділі передбачив розмежування повноважень центральних органів влади, більшість яких є загальними і прямо не стосуються охорони довкілля.

Через п'ять років з дня прийняття «Декрету про землю» прийнято було і перший кодифікований акт у сфері земельних відносин – Земельний кодекс УРСР (1922 р.), що передбачав виключно державну форму власності на земельні ресурси, встановив повну заборону щодо укладення договорів із земельними ділянками. До прикладу, передбачено було, що «всі землі в межах УРСР є власністю робітничо-селянської держави» (ч. 2), а «землі сільськогосподарського призначення могли використовуватися для сільськогосподарського виробництва, включалися до єдиного державного земельного фонду» (ч. 3).

Конституція УРСР від 15 травня 1929 року більш розширила перелік природних ресурсів, що перебувають у державній власності, зокрема до них було включено: землі, надра, ліси та води. Водночас стаття 4, яка закріпила вказаний перелік не мала на меті здійснити захист природних ресурсів, такий висновок ми робимо із того, що до природних ресурсів додано фабрики і заводи, а також банківські установи, різні види транспорту та зв'язку. Тобто, вказаний перелік сформований саме із позиції визначення об'єктів державної власності. Безперечно виведення більш розширеного переліку природних ресурсів до об'єктів державної власності є передумовами до їх охорони, оскільки вже визначається правовий режим природних об'єктів на конституційному рівні.

У Конституції УРСР 1937 року у ст. 6 збережено підхід, закріплений у попередніх Конституціях, зокрема визначення переліку об'єктів державної власності, єдине було розширено інші

об'єкти, а не перелік природних ресурсів (зазначено – землю, надра, водні та лісові ресурси), і закріплено, що все слід вважати «всенародним добром». Крім того, було передбачено вже також право користування «присадибну ділянку землі» і навіть право особистої власності на «підсобне господарство на присадибній ділянці, а також продуктивну худобу та птицю». Окремо було передбачене безстрокове право користування землями для колгоспів (ст. 8). Щодо управлінських повноважень, то ст. 19 чітко передбачала компетенцію щодо визначення порядку користування землями, надрами, лісами та водами за органами державної влади.

Наприкінці третього етапу вже було не тільки розуміння потреби впровадження природоохоронних норм, але і прийняття окремих актів на підзаконному рівні, наприклад, постанов Ради Міністрів УРСР «Про охорону природи на території УРСР» (1949 р.) та «Про заходи по покращенню охорони природи УРСР» (1958 р.) [6, с. 17].

Четвертий історичний етап розпочався із 1960 року та тривав до 1990 року, характеризувався переходом від регулювання використання природних ресурсів до прийняття природоохоронних норм та становлення конституційних гарантій саме охорони довкілля. У шістдесятих роках минулого століття у радянських республіках почали приймати спеціальні закони, які мають на меті гарантувати «правову охорону природи». Наприклад, Закон УРСР «Про охорону природи» прийнято було в червні 1960 року, а нова редакція із суттєвими змінами була прийнята у 1970 р.

У Конституції УРСР 1978 року вперше було закріплено у ст. 18, що для майбутніх поколінь мають бути охоронні заходи, а також заходи щодо науково обґрунтованого раціонального використання як земель, так і інших природних ресурсів (надр, води, рослин, тварин, повітря). Крім того, через призму права на охорону здоров'я право на «заходи щодо оздоровлення навколишнього середовища» (ст. 40), а також у ст. 72 передбачалося, що до компетенції найвищих державницьких органів належить «охорона навколишнього середовища», що закріплювалася із класичним переліком природних ресурсів, якими мав бути визначений державою порядок користування.

Українські вчені зауважують, що у цей період відбулося становлення екологічного права та його активний розвиток. Наприклад, А.П. Гетьман зауважив, що важливим стало не тільки те, що був прийнятий у 1960 році перший закон у сфері охорони довкілля, але і доповнення програм навчальних курсів із «радянського земельного права» розділом із питань охорони земельних ресурсів [7, с. 165]. Ми погоджуємося із позицією А.П. Гетьмана, що це був суттєвий поштовх для розвитку наукових досліджень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

П'ятий етап (1991 р. – 2022 р.) розпочався з незалежністю нашої держави, внесенням суттєвих змін до врегулювання процесів користування ресурсами природи, охорони довкілля із врахуванням європейських і міжнародних підходів. У цей період була сформована сучасна екологічна політика, що мала на меті гарантувати реалізацію конституційних гарантій по забезпеченню захисту довкілля.

Важливою частиною сучасної екологічної політики було закріплення на конституційному рівні права на безпечне довкілля та гарантій для його дотримання і захисту. Зокрема, стаття 50 Конституції України гарантує кожній особі право на безпечне довкілля, а також на компенсацію за завдану шкоду при порушенні такого права. Важливо вказати що конституційна норма містить і критерії безпечного довкілля – «для життя і здоров'я». Право на безпечне довкілля передбачає також і право на вільне отримання інформації щодо стану навколишнього природного середовища, якості продуктів харчування, а також побутових предметів. Передбачено і вільне поширення інформації і встановлено заборону для її засекречення. Конституція України визначає і компетенцію державних органів щодо охорони довкілля. Так, до компетенції ВРУ віднесено затвердження програм по охороні довкілля (п. 6 ст. 85), а на місцеві державні адміністрації – виконання таких програм (п. 3 ст. 119, п. 5 ст. 138). Кабінет Міністрів України покликаний забезпечувати виконання політики по охороні довкілля (п. 3 ст. 116). Конституційні гарантії захисту права на безпечне довкілля отримали своє втілення у низці законодавчих та підзаконних актів.

П'ятий історичний період також характеризується розвитком науки екологічного права, появою низки праць із обґрунтуванням доцільності систематизації екологічного законодавства та прийняття Екологічного кодексу. У наукових працях серед аргументів зауважено на наявності таких актів в іноземних країнах, таких як Італія, Швеція, Франція тощо [8, с. 550]. На думку І.І. Каракаша у вказаному процесі важлива етапність, спочатку слід прийняти «Основи екологічного законодавства» і тільки потім – Екологічний кодекс України із одночасним прийняттям спеціальних законів для охорони природних ресурсів та гарантування екологічної безпеки [9,

с. 69]. На нашу думку, більш вірним є прийняття Екологічного кодексу, який системно охопить специфіку охорони як довкілля загалом, так і окремих природних ресурсів. А прийняття окремого кодексу і при цьому низки спеціальних актів не буде засвідчувати ефективність систематизації екологічного законодавства.

Шостий період розвитку (сучасний, розпочався із 24 лютого 2022 року і триває досі), зумовлений повномасштабним вторгненням, завданням непоправної шкоди довкіллю через воєнні злочини та потребою зміни природоохоронного законодавства для реагування на сучасні виклики і загрози, відновлення та збереження природних ресурсів. За підрахунками експертів майже 30% території України (або 174 квадратних кілометри) є забрудненими мінами та іншими вибухонебезпечними предметами, пошкоджено понад 2,4 мільйона гектарів лісових насаджень, атака та знищення греблі на Каховській ГЕС зумовило найбільшу екологічну катастрофу з часів аварії на ЧАЕС. На разі розслідується більше двохста воєнних злочинів проти навколишнього природного середовища, із яких п'ятнадцять кваліфіковано як прояви екоциду. У 2022 році Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України на слуханнях у Європарламенті зауважив, що збитки Україні через шкоду довкіллю сягнули 36 млрд. євро, з яких 25 млрд. євро шкода повітрю, а ґрунтам – 11,4 млрд. євро [10].

Висновки. Таким чином, ґрунтовний історичний екскурс та компаративний аналіз розвитку правового регулювання захисту права на безпечне довкілля надав можливість нам виокремити шість основних періодів на теренах України: 1) перший етап (IX ст. – до середини XIX ст.), який є першочерговим етапом і характеризується появою окремих охоронних елементів і переважанням регулюванням переважно прав на користування природних ресурсів звичайними нормами; 2) другий етап (1861 р. – 1917 р.), розпочався із земельної реформи та характеризується появою норм про охорону довкілля у «прототипній формі», а також заснуванням та розвитком екологічних рухів та ініціатив, громадських об'єднань, що включали активістів у сері охорони навколишнього природного середовища, біологів, зоологів, природознавців та геологів; 3) третій етап (1917 р. – 1959 р.) розпочався у 1917 році і пов'язаний із змінами у політичній організації та перебудові державних інституцій, появі перших актів конституційного рівня і гарантування окремих інструментів у сфері охорони довкілля; 4) четвертий історичний етап (розпочався із 1960 року та тривав до 1990 року), характеризувався переходом від регулювання використання природних ресурсів до прийняття природоохоронних норм та становлення конституційних гарантій саме охорони довкілля, крім того відбулося прийняття перших актів спеціального характеру по регулюванню використання та охорони окремих природних ресурсів; 5) п'ятий етап (1991 р. – 2022 р.) розпочався з незалежністю нашої держави, внесенням суттєвих змін до врегулювання процесів користування ресурсами природи, охорони довкілля із врахуванням європейських і міжнародних підходів, у цей період була сформована сучасна екологічна політика, що мала на меті гарантувати реалізацію конституційних гарантій по забезпеченню захисту довкілля; 6) шостий період розвитку (сучасний, розпочався із 24 лютого 2022 року і триває досі), зумовлений повномасштабним вторгненням, завданням непоправної шкоди довкіллю через воєнні злочини та потребою зміни природоохоронного законодавства для реагування на сучасні виклики і загрози.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Діденко Т.І. Генеза українського екологічного законодавства: від радянської доби до сучасності. *Вісник Запорізького національного університету*. 2013. 2 (1). С. 90–98.
2. Кондратенко Д.Ю. Генеза законодавства, що регулює відносини у сфері обліку земель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. Том 1. С. 115–120.
3. Бурдін М.Ю. «Устав на волоки» та зміни у правовому регулюванні аграрних відносин у землях Великого князівства литовського та Речі Посполитої. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 13–17.
4. Шульга М. Історико-правовий аспект використання кормових угідь як різновиду права землекористування. *Екологічне право України*. 2017. № 1-2. С. 74–81.
5. Кузнецова Л.В. Генеза громадських організацій охорони навколишнього природного середовища. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 4. С. 26–28.
6. Булгаков А.О. Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 року – новий етап комплексного врегулювання раціонального використання та охорони земель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 5. Т. 1. С. 16–19.

7. Гетьман А.П. Витоки науки екологічного права України. *Проблеми законності*. 2009. № 100. С. 165–174.
8. Панченко О.В., Проскура Т.Б. Кодифікація екологічного законодавства: світовий досвід та українські перспективи. *Молодий вчений*. 2017. № 3 (43). С. 549–554.
9. Каракаш І.І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 80 / редкол.: В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса: Гельветика, 2018. С. 63–71.
10. Російська агресія завдала збитків довкіллю України на понад 36 мільярдів євро. URL: <https://tsn.ua/ato/rosiyska-agresiya-zavdala-zbitkiv-dovkillyu-ukrayini-na-ponad-36-milyardiv-uevgo-2172148.html> (дата звернення: 25 грудня 2023 р.).
11. Громовчук М.В., Белов Д.М., Принцип гуманізму, як основоположний принцип побудови сучасної правової держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 46–50.
12. Данко В.Й., Белов Д.М. Правові позиції Конституційного Суду України: аналіз правової доктрини. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 73(5). 2022. С. 174–182.
13. Белов Д.М. Белова М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні та нормативні основи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 74. С. 85–90.