
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 502.5:340

Т.О. Проценко,
д.ю.н., професор
О.І. Логвиненко,
к.ю.н., доцент

**ПІДґРУНТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
В КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ ПРАВА**

Статтю присвячено основоположним принципам екологічної безпеки як міжгалузевої складової, оскільки екологічна безпека охоплює всі сфери взаємодії держав, а проблеми взаємовідносин людини і природи можуть бути успішно розв'язані лише в єдиній структурі з проблемами миру і безпеки, економічного та соціального розвитку. Проаналізовано і класифіковано принципи екологічної безпеки, які містять міжнародні джерела: Декларація принципів і План дій із проблем навколишнього середовища 1972 р.; Договір про ЄС; Декларація з навколишнього середовища і розвитку 1992 р., законодавство ЄС та ін.

Ключові слова: екологічна безпека, принципи права екологічної безпеки, міжнародні джерела екологічної безпеки.

Стаття посвячена основополагающим принципам экологической безопасности как межотраслевой составляющей, поскольку экологическая безопасность охватывает все сферы взаимодействия государств, а проблемы взаимоотношений человека и природы могут быть успешно решены только в единой структуре с проблемами мира и безопасности, экономического и социального развития. Проанализированы и классифицированы принципы экологической безопасности, содержащиеся в международных источниках: Декларации принципов и Плана действий по проблемам окружающей среды 1972 г.; Договоре о ЕС; Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г., законодательстве ЕС и др.

Ключевые слова: экологическая безопасность, принципы права экологической безопасности, международные источники экологической безопасности.

Paper is devoted to the fundamental principles of the environmental security as a cross-sectoral component, since the environmental security covers all the areas of international relations and the problem of the relations between man and nature can be successfully solved only in a single structure with the problems of peace and security, economic and social development. The principles of ecological security contained in the international sources the Declaration of Principles and the Plan of Actions on the Problems of Environment (1972); the Pact of the EU; Declaration on the Environment and Development (1992), the EU legislation etc are analyzed and classified.

Keywords: ecological security, principles of law of ecological security, international sources of ecological security.

У глобалізованому світі держава має виконувати як внутрішні, так і зовнішні функції, тобто працювати за основними соціально важливими напрямками діяльності на сучасному історичному етапі розвитку. Найважливішими завданнями держави під час реалізації функцій відповідно до ст. 3 Основного Закону України є забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій, оскільки людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні як найважливіші соціальні цінності. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав та свобод людини є її головним обов'язком [1], адже ще кілька століть тому правознавці визначали, що “держава – це найвищий, найморальніший вид людського співіснування, який більш за всі інші види потребує любові, аж до самопожертви, порозуміння... волі, яка доходить до героїзму” [2]. І тому держава повинна мати пріоритетом “...не намагання підкорити членів суспільства своїй волі, а, навпаки, служіння суспільству” [2]: “Служіння вищим моральним засадам – ось закон, від якого не може ухилитися жодна держава” [3, с. 79].

Початку XXI століття були притаманні кардинальні зрушення у процесі налагодження міжнародних зв'язків у межах світового співтовариства, оскільки саме впродовж цього періоду започатковано нову систему відносин, підґрунтям якої стали процеси глобалізації – інтенсифікації взаємозв'язків між різними формами організації суспільного життя, внаслідок якої посилюється взаємозалежність і взаємопроникнення міжнародних учасників, що дедалі більше визначають стан і напрями розвитку країн. Глобалізація торкнулася всіх країн (хоча й різною мірою) і посилила їх схильність до впливу як позитивних, так і негативних зовнішніх чинників, зокрема, і в галузі екологічної безпеки. Тому Генеральна Асамблея ООН, схваливши 18 грудня 2008 р. резолюцію 63/176 “Глобалізація та її вплив на здійснення повним обсягом усіх прав людини” [4], визнала від імені держав-членів організації те, що “глобалізація може мати повністю всеосяжний і справедливий характер, а також “людське обличчя” лише за посередництва широкомасштабних і послідовних зусиль, у тому числі політики та заходів на глобальному рівні щодо формування спільного майбутнього, заснованого на нашій спільній належності до людського роду в усьому його розмаїтті, що сприяло б здійсненню в повному обсязі всіх прав людини”. Тобто глобалізація, власне, висуває перед міжнародним співтовариством важливе завдання щодо всеосяжного забезпечення та реалізації прав людини, зокрема, і екологічних, що, безперечно, є одним з елементів екологічної безпеки.

Діяльність будь-якої системи насамперед забезпечується завдяки основоположним принципам. Екологічна безпека, безперечно, є доволі складним утворенням. В Україні вона, з одного боку, виступає одним зі складників національної безпеки відповідно до ст. 3 Закону України “Про основи національної безпеки України” [5, ст. 351] та пріоритетом національних інтересів України згідно зі ст. 6 зазначеного закону: “забезпечення екологічно та техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів”. З іншого боку – система екологічної безпеки безпосередньо розвивається із прогресом галузі екологічного права. Проте науковці дискутують, вважаючи її неподільною складовою то національної безпеки, то екологічного права [6, с. 203–204.], то системи енергетичної сфери. Так, на наш погляд, важко погодитися з поглядом, що “систему правових приписів у галузі забезпечення екологічної безпеки можна розглядати як самостійний складний правовий інститут в галузі екологічного права” [7]. Сьогодні екологічна безпека має розглядатися як

міжгалузева складова, тобто значно ширше, ніж як складова лише самого інституту права. Відповідно, система принципів екологічної безпеки має розглядатися комплексно, а не в межах однієї галузі права, оскільки принципи охоплюють всі сфери взаємодії держав, позаяк проблеми взаємовідносин людини і природи можуть бути успішно розв'язані лише в єдиній структурі з проблемами миру і безпеки, економічного та соціального розвитку.

Принципи як керівні ідеї мають важливе значення для ефективного функціонування всієї системи норм права. За допомогою принципів визначається сутність майбутніх правових норм. Це означає, що принципи як ідеї, виражені в формі правової норми [8], є обов'язковими правовими приписами. Тобто якщо будь-яка складна ситуація між громадянами, громадянськими об'єднаннями і державними органами влади не має чіткого законодавчого врегулювання, застосовують основні принципи як правила для тлумачення відповідних нормативних актів. Таким чином, особливого значення принципи права набувають під час реалізації норм права, насамперед тоді, коли відсутня конкретна правова норма і постає потреба застосувати аналогію закону і навіть аналогію права. Іншими словами, "правильно сформульовані принципи дозволяють усунути прогалини в законодавстві при застосуванні правових норм" [9]. Через доволі значну кількість міжнародних інструментів у галузі екологічної безпеки, які не завжди своєчасно імплементовано в національне законодавство, підґрунтям правової реалізації екологічної безпеки є принципи, які відображають її характер і зміст.

Сьогодні міжнародною спільнотою підписано понад 300 різного рівня міжнародних договорів, що мають в контексті екологічної безпеки врегулювати використання і збереження екологічних цінностей. Окреслені угоди відзначаються певною своєрідністю, адже визнають, що їх учасниками є не лише держави і державні органи, а й неурядові міжнародні організації, які, відтак, набувають статусу суб'єктів права в цих відносинах. Зокрема, це такі міжнародні міжурядові та неурядові організації як Міжнародний союз охорони природи і природних ресурсів (МСОП), Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), а також Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК), Рада Економічної Взаємодопомоги (РЕВ), Міжнародна морська організація (ІМО), Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ), Міжпарламентський союз, Всесвітня рада миру та ін.

Найголовніші міжнародні принципи в галузі екологічної безпеки сформульовано в міжнародних джерелах: Декларації принципів і Плані дій, прийнятих на Конференції ООН із проблем навколишнього середовища 1972 р. у Стокгольмі [10]; Договорі про ЄС, що базується на засадах міжнародного співробітництва [11]; Декларації з навколишнього середовища і розвитку, прийнятій на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку 1992 р. у Ріо-де-Жанейро, Хартії основних прав ЄС [12], законодавстві ЄС, національному праві, рішеннях Європейського суду з прав людини, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки [13] та ін.

Слід зазначити, що підґрунтям екологічної безпеки як міжгалузевої складової є загальні та спеціальні принципи. За найпоширенішою класифікацією прав людини за генераційними підставами, екологічні права належать до прав третього покоління – колективних [14, 15, 16, 17]. Відповідно, загальні принципи екологічної безпеки, як правило, містяться в джерелах міжнародного права і змістовно поширюються на відносини щодо екологічної безпеки, які складаються між державами. Зокрема, принципи верховенства права, поваги до прав і свобод

громадян, обережності і превентивних дій, усунення джерел шкоди навколишньому природному середовищу і відшкодування збитків забруднювачем тощо. У Принципі 1 Стокгольмської Декларації принципів ООН [10], зокрема, можна виокремити такі принципи:

людина має основне право на свободу,

рівність і сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне і провадити процвітаюче життя, і нести головну відповідальність за охорону і поліпшення навколишнього середовища задля нинішнього і майбутніх поколінь;

політика заохочення або увічнення апартеїду, расової сегрегації, дискримінації, колоніального та інших форм гноблення й іноземного панування засуджується і повинна бути припинена.

Крім цього, до загальних вчені відносять принципи, “закріплені у вигляді звичаїв: принципи добросусідства... незаподіяння шкоди, міжнародної відповідальності держав” [18], оскільки екологічна безпека полягає в обов'язку держав здійснювати за допомогою міжнародних відносин свою діяльність в такий спосіб, щоб в інтересах забезпечення міжнародної безпеки уникнути впливів на довкілля на локальному, національному, регіональному і глобальному рівнях. Міжнародна екологічна безпека передбачає такий стан міжнародних відносин, при якому забезпечуються збереження, раціональне використання, відтворення і підвищення якості навколишнього середовища.

Питання спеціальних принципів екологічної безпеки вже упродовж тривалого часу є предметом активних обговорень і гострих дискусій. Висловлюються, наприклад, думки, що спеціальними є принципи, які остаточно сформулилися і є загально визнаними [18]. На наш погляд, до спеціальних слід віднести принципи, що безпосередньо стосуються охорони здоров'я, збереження навколишнього природного середовища і які запозичено з національних законодавств міжнародним правом. Зокрема, принцип забезпечення дотримання конституційних екологічних прав людини, принцип розроблення природних ресурсів на власній території; принцип системного правового, організаційного, наукового, кадрового та інформаційного забезпечення діяльності, спрямованої на підвищення ефективності екологічної безпеки, принцип неприпустимості радіоактивного зараження навколишнього середовища, принцип заборони військового чи іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище тощо. Крім цього, в Декларації з навколишнього середовища і розвитку [19] чітко окреслено принципи екологічної безпеки: турбота про людей посідає центральне місце в зусиллях щодо забезпечення сталого розвитку. Вони мають право на здорове і плідне життя в гармонії з природою (принцип 1); право на розвиток має бути реалізовано, щоб забезпечити справедливе задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь в сферах розвитку та навколишнього середовища (принцип 3); захист навколишнього середовища має складати невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього (принцип 4); міжнародні дії в галузі навколишнього середовища і розвитку повинні бути також спрямовані на задоволення інтересів і потреб усіх країн (принцип 7) тощо. До спеціальних, на наш погляд, потрібно віднести і заборонні норми загальних багатосторонніх договорів, спрямованих на охорону природних екосистем від радіоактивного зараження, забруднення планети іншими небезпечними шкідливими речовинами, що мають бути обов'язковими для всіх, без винятку, держав.

Щодо національного законодавства у сфері екологічної безпеки, яке суттєво оптимізували впродовж останніх років, хочеться зазначити, що такий важливий

нормативний акт як Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”[20] навіть не має розділу, який містив би принципи екологічної безпеки. Аналіз принципів, які стосуються екологічної безпеки, що містяться в міжнародних договорах і національному законодавстві, дозволив зробити висновок про те, що в національній правовій системі відображено більшість міжнародних стандартів. Отже, національні принципи охорони навколишнього середовища загалом відповідають принципам міжнародної охорони навколишнього середовища. Водночас низка принципів міжнародної охорони навколишнього середовища залишилися незакріпленими у законодавстві України, а ключові нормативні акти щодо екологічної безпеки не містять принципів. Отже, законодавство України, враховуючи євроінтеграційні прагнення, потребує гармонізації норм у сфері екологічної безпеки з європейськими стандартами, і, відповідно, принципи екологічної безпеки ЄС, що залишилися поза увагою українських законодавців, вимагають імплементації в національне законодавство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Орленко В.В. Про основні завдання та функції держави / В.В. Орленко, О.Д. Градовський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.rusnauka.com/2_SND_2007/Pravo/19435.doc.htm](http://www.rusnauka.com/2_SND_2007/Pravo/19435.doc.htm).
3. Градовский А. Славянофильская теория государства (письмо в редакцию) / А. Градовский // Голос. –1881. –10 июня. – № 159.
4. Резолюция ГА ООН 63/176 “Глобализация и ее воздействие на осуществление в полном объеме всех прав человека” от 18 декабря 2008 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/37/PDF/N0848137](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/37/PDF/N0848137).
5. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39.
6. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / Теория государства / под ред. М.Н. Марченко. – Том 1. – М. : “Зерцало”, 1998.
7. Гетьман А.П. Екологічне право України : підр. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга. – Харків : ”Право”, 2005.
8. Прокопенко В.І. Трудове право України : підр. / В.І. Прокопенко. – Фірма : “Консум”, 1998.
9. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – К. : “Олан”, 2004. 312 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.pravo.vuzlib.org/book_z1667_28.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1667_28.html).
10. Стокгольмська Декларація (щодо питань навколишнього середовища Міжнародний документ, витяг від 16.06.1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // http : // zakon4.rada.gov.ua/](http://zakon4.rada.gov.ua/).
11. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1414788475214&text](http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1414788475214&text).
12. Хартія основних прав Європейського Союзу : Європейський Союз ; Хартія, Міжнародний документ від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
13. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf).
14. Права человека : учеб. для вуз. / отв. ред. член-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА. – М., 1999. – 573 с.
15. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К. : Видавничий дім “ІнЮре”, 2002. – 544 с.
16. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

17. *Головистикова А.Н.* Конституционное право России : учеб. / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцина ; под ред. Н.А. Михалевой. – М. : Эксмо, 2006. – 864 с. – (Российское юридическое образование).

18. *Кравченко С.М.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Кравченко С.М., А.О. Андрусевич, Дж. Бонайн ; під заг. ред. проф. С.М. Кравченко. – Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.

19. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (14 июня 1992 года) // Международное публичное право : Сборник документов. – Т. 2. – М. : БЕК, 1996. – С. 135–138.

20. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – С. 218.

Отримано 02.09.2014