

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, АГРАРНЕ ПРАВО

ГАВРИЛЬЦІВ М. Т.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративно-правових дисциплін
(Львівський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.6: 316.3

ДЕРЖАВНА ПРИРОДООХОРОННА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню сутності, мети, завдань, а також теоретико-правових та організаційних засад державної природоохоронної політики України в умовах глобалізаційних процесів.

Ключові слова: *навколишнє природне середовище, охорона довкілля, державна природоохоронна політика, глобалізація, міжнародне екологічне співробітництво.*

Статья посвящена исследованию сущности, цели, заданий, а также теоретико-правовых и организационных принципов государственной природоохранительной политики Украины в условиях глобализации.

Ключевые слова: *окружающая среда, охрана окружающей среды, государственная природоохранительная политика, глобализация, международное экологическое сотрудничество.*

The article is devoted research of essence, purpose, tasks, theoretical, legal and organizational principles of public nature protection policy of Ukraine in the conditions of globalization.

Key words: *environment, guard of environment, public nature protection policy, globalization, international ecological cooperation.*

Вступ. Різке погіршення стану довкілля наприкінці ХХ ст. призвело до того, що про екологічні проблеми масово заговорили не лише учені-екологи, але й політики, правники, журналісти, активісти громадських рухів. Подальше зростання техногенного впливу на навколишнє природне середовище призведе до незворотних катастрофічних змін. Втрата гармонії між людиною і природою має безліч негативних наслідків. Необхідно переосмислити перспективи нинішнього цивілізаційного розвитку, необхідності ведення природоохоронної політики, спрямованої на забезпечення екологічної рівноваги.

Екологічна криза, що охопила всю планету й стала глобальною (з англ. globalization – перетворення певного явища на світове, планетарне) досить переконливо доводить, що від стану навколишнього природного середовища залежить виживання людства, а це, в свою чергу, вимагає пошуку нових більш досконалих підходів щодо визначення організаційних і правових засад реалізації політики в сфері охорони довкілля.

Питання теоретико-правових та організаційних засад державної природоохоронної політики України в умовах глобалізаційних процесів у вітчизняній науковій літературі достатньо ґрунтовно не досліджувалась. Воно розглядалося лише через висвітлення окремих його аспектів вітчизняними та зарубіжними фахівцями теорії держави та права, конституційного права, екологічного права, адміністративного права, міжнародного права та ін.

Транскордонний характер проблем у сфері охорони довкілля (зміна клімату Землі, руйнування озонового шару, забруднення вод Світового океану, втрата біорізноманіття тощо) вимагають міжнародної співпраці. Деякі загальні підходи до проблеми, здебільшого під кутом зору співробітництва



Україні з країнами ЄС, а також окремі аспекти й галузі права ЄС і їх можливе використання в державно-правовому будівництві України в останні роки стали об'єктом аналізу фахівців у галузі міжнародного права: В. Євінтова, О. Висоцького, В. Зайчука, М. Микієвича, В. Муравйова, Ю. Юмашева, В. Шмакова та інших.

У різні періоди та під різними кутами зору зверталися до проблем політики держави в сфері міжнародного екологічного співробітництва юристи-екологи: В. Андрейцев, М. Бринчук, А. Гетьман, О. Дубовик, М. Єрофєєв, О. Колбасов, С. Кравченко, Н. Малишева, Б. Розовський, Ю. Туниця, Ю. Шемчушенко та інші.

Питання правового регулювання окремих аспектів екологічної політики держави досліджували такі учені-правознавці: Г. Балюк, А. Бобкова, А. Гетьман, О. Заржицький, В. Костицький, С. Кравченко, В. Мунтян, Р. Розовський, Ю. Тодика, М. Шульга та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні сутності, основних засад, мети та завдань державної природоохоронної політики України в сучасних глобалізаційних умовах.

Результати дослідження. Найскладніші проблеми охорони природи здебільшого носять планетарний чи регіональний характер, тому їх вирішення передбачає консолідацію зусиль міжнародної спільноти з метою охорони навколишнього природного середовища. Такі масштаби екологічних проблем на перший погляд знижують ефективність природоохоронної діяльності окремих держав, що, на наш погляд, видається не зовсім справедливим. У вирішенні багатьох екологічних проблем їх роль залишається досить важливою, а в деяких випадках навіть ключовою. Адже саме держава здійснює державне екологічне управління, розробляє та реалізує внутрішню природоохоронну політику, ініціює, підтримує, підписує, ратифікує і забезпечує практичне виконання міжнародних екологічних угод як на регіональному, так і на глобальному рівнях.

У більшості країн світу відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища є предметом державного регулювання, суть якого визначається природоохоронною політикою держави. Остання здійснює загальну цільову орієнтацію для реалізації природоохоронної функції держави з вирішення актуальних проблем у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Концептуальною основою для розроблення національної політики щодо природокористування та охорони навколишнього природного середовища сучасної держави є проголошена на міжнародному рівні концепція сталого розвитку.

За своєю сутністю сучасна державна природоохоронна політика – це сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства й природи. Вона охоплює систему політичних, економічних, правових, виховних, освітніх та інших заходів, що використовуються для управління екологічною ситуацією та забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території держави.

Екологічну політику визначають як «організаційну та регуляторно-контрольну діяльність суспільства й держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки» [1, с. 6].

У політології державна природоохоронна політика – «це соціально-економічні управлінські рішення та міжнародні договори, створені на розумінні вирашів і недоліків, поєднаних з екологічним станом територій, акваторій і повітряного простору країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства та зміни чисельності і потреб населення), і наявності в межах країни природних ресурсів і характеру природних умов життя» [2, с. 653].

Як зазначає О. Заржицький, екологічна політика як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування та природоохорони й забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища [3, с. 9].

Екологічна політика виступає формою реалізації природоохоронної функції держави, яку ще називають екологічною функцією або функцією охорони навколишнього природного середовища (довкілля).

Вирішення екологічних проблем передбачає застосування комплексу взаємопов'язаних заходів щодо створення ефективного еколого-правового механізму охорони та раціонального використання навколишнього природного середовища та посилення відповідальності за екологічні правопорушен-



ня, що дозволить зменшити негативний вплив на середовище існування рослин, тварин і людини, поліпшити еколого-соціальний клімат у суспільстві, залучити додаткові бюджетні надходження та інвестиційні ресурси для забезпечення сталого, екологічно безпечного та динамічного економічного зростання, реалізацію євроінтеграційного стратегічного вибору України.

Слід погодитися з Ю. Шемчушенком, що ефективність екологічної політики держави багато в чому залежить від її універсальних принципів, а саме: раціонального й бережного використання ресурсів; неприпустимості забруднення навколишнього середовища та комплексної оцінки його стану; забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку економіки; обов'язкової екологічної експертизи проектів будівництва; збереження біологічного різноманіття; заборони воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище; співробітництва держав у екологічній сфері; вільного обміну екологічною інформацією; запобігання екологічній шкоді та вирішення еколого-правових спорів мирними засобами; застосування міжнародно-правової відповідальності держав за завдану екологічну шкоду й порушення права людини на безпечне навколишнє середовище; регіоналізму при вирішенні регіональних відповідних екологічних проблем і питань, що стосуються «загальної спадщини людства» (морів та океанів за межами національної юрисдикції, космічного простору, природної спадщини) [4, с. 177].

Базові принципи екологічної політики держави, спрямованої на стимулювання охорони природи, закріпила Конституція України, проголосивши природоохоронну функцію держави на найвищому законодавчому рівні. Основний Закон, ґрунтуючись на гуманістичних і правових ідеях визнання людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3), передбачив обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України (ст. 16). Кожному громадянину в Україні гарантується право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, відшкодування збитків, заподіяних порушенням цього права та право на вільний доступ до екологічної інформації (ст. 50) [5].

Мету національної екологічної політики на найближчу перспективу нормативно визначено у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», яка полягає у стабілізації та поліпшенні стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [6].

Відповідно до визначеної в Законі стратегії екологічної політики до 2020 р. повинно бути вирішене одне з ключових питань про розмежування функцій з охорони навколишнього природного середовища та господарської діяльності з використання природних ресурсів. До цього часу необхідно створити реальне екосистемне планування та впровадження економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних трансформацій.

Важливим завданням вітчизняної екологічної політики є збалансованість соціально-економічних потреб та збереження навколишнього природного середовища, поширення екологічних знань. Імплементация європейських екологічних норм і стандартів має стати основою для розвитку екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання та громадськими інститутами.

Сьогодні екологічні проблеми вийшли за межі конкретної держави чи регіону й набули глобального характеру. Тому майже усі країни світу, насамперед ті, які відносяться до економічно розвинутих, формують екологічну політику на основі планового користування природними ресурсами та значного фінансового забезпечення для їх відновлення.

Необхідність міжнародно-правового регулювання екології зумовлена тим, що природа не визнає державних кордонів. Забруднення повітря та водних ресурсів, зокрема світового океану, має транскордонний характер. Проблеми зміни клімату, руйнування озонового шару є глобальними. Деякі особливо охоронювані унікальні природні комплекси, території та об'єкти, охоплюють декілька держав, що потребує координації їх спільних зусиль. Вирішення глобальних екологічних проблем передбачає міжнародне співробітництво з метою охорони навколишнього природного середовища.

Глобальні проблеми можуть бути вирішені тільки спільними зусиллями всіх членів світового співтовариства. Відомий французький правознавець Р. Давид справедливо відзначив: «Світ став єдиним. Ми не можемо відгородитись від людей, які живуть в інших державах, інших частинах земної кулі, потрібна міжнародна взаємодія, яка вимагає, щоб ми звернули увагу на міжнародне право» [7, с. 9].



Як зазначають фахівці з міжнародного права Ю. Колосов і В. Кузнецов, «кожна держава, реалізуючи право на проведення національної політики охорони довкілля, повинна дотримуватись при цьому загально визнаних принципів та норм сучасного міжнародного права» [8, с. 581].

Базові принципи участі України в міжнародному співробітництві в галузі охорони навколишнього природного середовища закріплені у ст. 71 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: «Україна бере участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони навколишнього природного середовища на державному рівні відповідно до законодавства України та міжнародного права.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в законодавстві України про охорону навколишнього природного середовища, то застосовуються правила міжнародного договору.

Україна здійснює заходи щодо розвитку та зміцнення міжнародного співробітництва в галузі охорони навколишнього природного середовища з іншими державами, а також у рамках природоохоронної діяльності ООН та організацій, що входять у її систему, інших урядових і неурядових міжнародних організацій» [9].

Загострення глобальних екологічних проблем стало поштовхом для розроблення важливого міжнародного документу у сфері захисту навколишнього природного середовища – Екологічної конституції Землі. Пріоритет в ініціюванні розробки та прийняття Екологічної конституції Землі належить українським ученим. Уперше така ідея була репрезентована українською делегацією (Ф. Бурчак, М. Костицький, С. Кравченко, Ю. Туниця, Ю. Шемшученко) на Міжнародній науковій конференції з проблем федералізму у нью-йоркському університеті «Хофстра» (1992 р.). Тут прийнято резолюцію «Про створення нових організаційних структур міжнародного екологічного співробітництва». Конференція також підтримала ідею прийняття на рівні ООН Всесвітньої екологічної конституції [10, с. 4].

Запропонована Конституція може вирішити низку важливих для світової спільноти і кожного її члена загальних проблем: сформувати систему екологічних прав людини та закріпити її право на безпечне навколишнє середовище; визначити напрями світової екологічної політики, а також екологічного співробітництва держав та міжнародних організацій; заповнити прогалини у міжнародно-правовому регулюванні екологічних відносин та зробити галузь міжнародного екологічного права більш системною; створити додаткові міжнародні організаційно-правові та судові гарантії забезпечення екологічного правопорядку в світі; сприяти узгодженому розвитку національних систем екологічного законодавства [10, с. 7].

Екологічна конституція Землі покликана стати основоположним, базовим актом кодифікації міжнародного екологічного права, вершиною його піраміди. Ця Конституція стане глобальним міжнародно-правовим актом, покликаним гарантувати екологічну безпеку всіх країн світу, визначати допустимі норми екологічної поведінки всіх держав у інтересах виживання цивілізації в XXI ст. та майбутніх поколінь.

Аналіз існуючих проблем у сфері державної політики України в галузі охорони довкілля дає змогу запропонувати державним органам такі рекомендації, спрямовані на вдосконалення їх діяльності щодо забезпечення природоохоронної функції держави: 1) розробити та запровадити дієві механізми, які сприятимуть інтеграції політики в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів у стратегію соціально-економічних реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях; 2) підготувати комплекс заходів щодо посилення державного контролю за дотриманням чинного екологічного законодавства; 3) здійснювати стимулювання діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища та відтворення природних ресурсів шляхом надання пільг щодо екологічного оподаткування, пільгових кредитів, залучення інвестицій; 4) розробити екологічні норми, правила щодо гарантування екологічної безпеки населення та збереження генетичного фонду; 5) підготувати нормативні документи з організації ведення природоохоронної діяльності в установах природно-заповідного фонду, ведення державного кадастру територій і об'єктів природно-заповідного фонду.

Висновки. Сучасна природоохоронна політика визначається як концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства та довкілля.

Основною метою природоохоронної політики України на нинішньому етапі розвитку є охорона безпечного для існування навколишнього природного середовища та відтворення його якості за умови збалансування потреб людини та можливостей природи.



На сьогоднішній день наша держава активно продовжує пошук шляхів вирішення екологічних проблем як на національному, так і на міжнародному рівнях. Зокрема, здійснюється опрацювання міжнародних стандартів якості навколишнього природного середовища і приведення у відповідність з ними національних стандартів; вивчається практика досвіду реалізації міжнародних екологічних програм та відповідних актів національного природоохоронного законодавства тощо.

Основними завданнями державної природоохоронної політики України є: здійснення системи природоохоронних заходів, спрямованих на покращення стану довкілля; запровадження інтегрованого підходу до розв'язання екологічних проблем; збереження біорозмаїття, розвиток заповідної справи; покращення стану виконання картографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення; вдосконалення нормативно-правової бази з охорони та використання надр; підвищення ефективності проведення геологорозвідувальних та інженерно-геологічних робіт; зосередження основних зусиль на прогнозуванні та запобіганні виникненню надзвичайних ситуацій; підвищення рівня безпеки проживання населення в найбільш потенційно небезпечних регіонах (місцевостях); створення умов для економічної реабілітації та розвитку економіки забруднених територій; подальший розвиток нормативно-правової бази в сфері охорони довкілля з метою наближення її до міжнародних стандартів, зокрема законодавства ЄС.

Список використаних джерел:

1. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми : [аналітична доповідь] / В. Г. Потапенко, А. Б. Качинський [та ін.] ; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. – К. : НІСД, 2011. – 31 с.
2. Горлач М. І. Політологія: наука про політику: підручник / М. І. Горлач, В. Г. Кремень. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
3. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія / О. С. Заржицький. – Дніпропетровськ: Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.
4. Шемшученко Ю. Всесвітній договір про екологічну безпеку Землі як системо утворюючий акт міжнародного екологічного права / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 175–179.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
7. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози – М. : Международные отношения, 1997. – 400 с.
8. Международное право : учебник / под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова. – М. : Международные отношения, 1998. – 618 с.
9. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 (редакція від 26.04.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Шемшученко Ю. Екологічна конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю. С. Шемшученко // Вісник Національної академії наук України. – 2007. – № 9. – С. 3–7.

