

Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА

УДК 349.6:342.4

М.І. Єрофєєв

■ КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Розглянута роль Конституції України у розвитку законодавства з охорони довкілля, питання узгодження законів, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи, з Основним Законом України.

Ключові слова: *охорона довкілля, екологічна безпека, природні ресурси, природокористування.*

Рассмотрена роль Конституции Украины в развитии законодательства в области охраны окружающей среды, вопросы согласования законов, которые регулируют отношения в сфере взаимодействия человека и природы, с Основным Законом Украины.

Ключевые слова: *охрана окружающей среды, экологическая безопасность, природные ресурсы, природопользование.*

The Role of Ukrainian Constitution in the legislation development in environment defence and the questions of law agreement which regulate the relations in the sphere of interaction between a human being and nature with the Basic Law of Ukraine is considered.

Key words: *environment defence, ecological security, natural resources, natural use.*

Конституція України є важливим політико-правовим документом, що зафіксувала певний стан розвитку суспільства та надала поштовх для подальшого удосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин, у тому числі тих, що виникають у сфері взаємодії людини та природи. Основний Закон України зв'язав з охороною довкілля практично усі державні інституції, відніс забезпечення

екологічної безпеки до обов'язку держави, а право на безпечне для життя і здоров'я довкілля до основних прав громадянина та людини.

Важливим у еколого-правовому відношенні є конституційне закріплення права власності на природні ресурси Українського народу. Це положення врахувала досвід визначення цього права власності у екологічному законодавстві (Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", Водному кодексі України, кодексі України про надра тощо) й розвинуло далі регламентацію механізмів його реалізації. Зокрема, врахувавши, що питання володіння, розпорядження та користування природними ресурсами як об'єктами права власності, вирішуються у тій чи іншій мірі різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, Конституція України проголосила, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У цьому відношенні Конституція суттєво відкоригувала положення Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 4)¹, яке тільки Верховній Раді України надало право розпорядження природними ресурсами. Одразу, зауважимо, що це положення у зазначеному Законі досі лишається незмінним у своїй першій редакції. Тож можна зафіксувати й вказати на законодавче положення, яке слід привести у відповідність до Конституції України.

До позитивних, конструктивних напрацювань Конституції України слід віднести конкретизацію природних ресурсів, що визнані об'єктами права власності Українського народу. Зафіксовано, що такими об'єктами є: а) природні ресурси (земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси), які знаходять в межах території України; б) природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Визначення континентального шельфу наводиться у ст. 1 Женевської конвенції про континентальний шельф 1958 р. та у ст. 76 Конвенції ООН 1982 року з морського права. За міжнародно-правовими нормами суверенні права України на природні ресурси її континентального шельфу (мінеральні та інші неживі ресурси морського дна та його надр, а також живі організми, що належать до категорії "сидячих видів", тобто організми, які в період, коли можливий їх промисел, перебувають у стані нерухомості на морському дні чи під ним або ж не здатні пересуватися інакше, ніж знаходячись у постійному фізичному контакті з морським дном чи його надрами)

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.

є виключними у тому розумінні, що навіть, якщо Україна не розробляє їх чи не здійснює розвідку шельфу, ніяка інша держава не може виконувати такі дії, не маючи певним чином оформленої згоди України¹.

Особливий правовий статус має виключна (морська) економічна зона. За ст. 55 Конвенції ООН з морського права ця зона є районом, що знаходиться за межами територіального моря і прилягає до нього. Виключна (морська) економічна зона не може перевищувати за шириною 200 морських миль, що рахуються від вихідних ліній, від яких вимірюється територіальне море. Правовий режим цієї зони відповідно до міжнародно-правових норм визначено Законом України "Про виключну (морську) економічну зону України" від 16.05.1995 р.². За ним Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має суверенні права щодо розвідки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру; юрисдикцію, передбачену відповідними положеннями цього Закону та нормами міжнародного права, щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; інші права, передбачені цим Законом, іншими законодавчими актами України та загальновизнаними нормами міжнародного права. Принагідно слід зауважити, що додержання загальновизнаних принципів та норм міжнародного права є важливим принципом зовнішньополітичної діяльності України, закріпленим у Конституції України (ст. 18).

До найважливіших статей Конституції України відносяться ті, що стосуються безпечною для життя і здоров'я людини довкілля. Їх можна згрупувати за двома блоками: перший, стосується держави, а другий - громадян та усіх людей, що перебувають на території України. Стосовно держави конституційні приписи роблять акцент на її обов'язку щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. При цьому Конституція не обмежується загальним декларуванням зазначеного обов'язку, а визначає які ор-

¹ Коментар до Конституції України. - 2-е вид., випр. й доповн. - К., 1998. - С. 48.

² Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 21. - Ст. 152.

гани державної влади, органи місцевого самоврядування мають його здійснювати і яким чином. Верховна Рада України (ст. 85 Конституції України), зокрема, має приймати закони, у тому числі з питань екологічної безпеки, охорони довкілля, затверджувати програми з охорони довкілля тощо. Президент України веде переговори та укладає міжнародні договори, включаючи ті, що стосуються екологічної безпеки, природокористування, оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цього рішення Верховною Радою України тощо (ст. 106 Конституції України). На Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції України) покладено забезпечення проведення політики у сфері екологічної безпеки та природокористування, спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, у тому числі у сфері охорони довкілля, тощо. З зазначеними приписами Конституції України кореспондуються норми численних законів, що регулюють відносини у сфері охорони довкілля та природокористування, визначають обов'язок державних органів щодо організації здійснення природоохоронних заходів та контролю за додержанням вимог законів у даній галузі. Другий блок конституційних приписів, що стосуються громадян, наголошує на їх екологічних правах та обов'язках. Конституційне закріплення отримали право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на відшкодування шкоди, заподіяної погіршенням стану довкілля, право на отримання і використання екологічної інформації. Одночасно з наданням екологічних прав Конституція України покладає на громадян відповідальність за їх належне використання через встановлення відповідних обов'язків. Ідеться про обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані збитки. Цей обов'язок урегульований у чинному екологічному законодавстві. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" зобов'язує громадян раціонально використовувати природні ресурси, здійснювати заходи щодо запобігання їх псуванню, забрудненню, виснаженню, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища. Якщо об'єктам природи заподіяна шкода, то розмір її визначається за спеціальними таксами стосовно об'єктів тваринного світу, лісів; за спеціальними методиками визначення збитків, заподіяних рибному господарству водним ресурсам тощо. В інших випадках розмір збитків визначається за фактичними витратами, необхідними для відновлення порушеного стану природних ресурсів.

Для розвитку екологічного законодавства, як власне й для інших сфер законодавства України, ключове значення мають статті Конституції України, що визначають ієрархію джерел права (ст. 8) та коло питань, що регулюються виключно законами (ст. 92). Пріоритетне роль серед цих джерел відводиться Конституції, котра є Основним Законом України, має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Це конституційне положення обумовило потребу у приведенні законів, що було вже чинними на момент прийняття 28 червня 1996 року Конституції України або ж приймалися після цієї дати, у відповідність до Основного Закону України. Так, положення статті 13 Конституції було відтворено у ст. 324 "Право власності Українського народу" Цивільного кодексу України (від 16.01.2003 р.)¹, а відповідно до пунктів 5 та 19 частини першої ст. 92 Конституції було прийнято Закон України "Про космічну діяльність" від 15.11.1996 р.² та Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13.07.2000 р.³. Також, для прикладу можна згадати приписи Конституції, що передбачають розробку програм з охорони довкілля та інші державні програми, покладають відповідні повноваження на Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. Ці приписи були враховані й розвинуті у Законі України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004⁴.

Втім процес узгодження законів з Конституцією, який розпочався з моменту її прийняття, ще не завершився. Наприклад, термін "довкілля", що у перше на законодавчому рівні започаткувала Конституція, не набув широкого застосування у екологічному законодавстві. У ньому досі використовується термін "навколишнє природне середовище". Це має місце у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" та інших нормативно-правових актів. Оскільки змістовне наповнення терміну "довкілля" (антропогенно-природне середовище, що утворилося під впливом науково-технічного прогресу) та "навколишнє природне середовище" (складна екосистема, яку утворює сукупність природних і природно-соціальних умов і

¹ Відомості Верховної Ради України. - 2003. - №№ 40-44. - Ст. 356.

² Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 1. - Ст. 2.

³ Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 42. - Ст. 348.

⁴ Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 25. - Ст. 352.

процесів) суттєво різняться¹, то їх застосування у екологічному законодавстві вносить певну колізійність між нормами законів та підзаконних актів, котрі ці терміни використовують. Наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачає здійснення моніторингу навколишнього природного середовища, а постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 затверджено Положення про державну систему моніторингу довкілля². Також, у частині 1 ст. 36 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" йдеться про затвердження спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів Положення про громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища, а натомість наказом зазначеного органу від 27.02.2002 р. № 88 затверджено Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля³. В умовах, коли в жодному нормативно-правовому акті не визначається співвідношення зазначених термінів, їх застосування певним чином дезорієнтує суб'єктів екологічних правовідносин у застосуванні відповідних правових норм, ускладнює їх тлумачення.

Не можна не відмітити й того, що закони іноді включають до повноважень Верховної Ради України та Президента України те, що не передбачене Основним Законом України. Це, наприклад, стосується повноваження Президента України приймати рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, передбаченого Законом України "Про природно-заповідний фонд України" (ст. 53) від 16.06.1992 р.⁴. Не передбачено Конституцією України й затвердження Верховною Радою України Положення та персонального складу Національної комісії з радіаційного захисту населення України, як це визначено у пункті 1 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання" від 14.04.2009 р.⁵.

У законах можна знайти й інші приклади покладання на Верховну Раду України повноважень, не передбачених Конституцією, зок-

¹ Екологічне право України. Академічний курс : Підручник. - 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: ТОВ "Видавництво «Юридична думка»", 2008. - С. 10-12.

² Офіційний вісник України. - 1998. - № 13. - С. 91.

³ Офіційний вісник України. - 2002. - № 12. - С. 265.

⁴ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 502.

⁵ Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 34-35. - Ст. 506.

рема, її статтею 85. Так, Земельний кодекс України передбачає погодження у певних випадках з Верховною Радою України матеріалів вилучення особливо цінних земель (ст. 150). Закон України "Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення" від 08.09.2005 р.¹ покладає на Верховну Раду України прийняття рішення про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. Таке рішення має прийматися шляхом прийняття відповідного закону. В обох випадках має місце визначення повноважень парламенту, прямо не передбачених Конституцією. Також не можна не відмітити того, що на парламент покладається прийняття управлінських рішень, які за своєю природою мали б прийматися органами виконавчої влади, зокрема, Кабінетом Міністрів України.

З приводу зазначеного, зауважимо, що Конституція України не передбачає вільного тлумачення повноважень Верховної Ради України та Президента України. Якщо є потреба у включенні у той чи інший закон повноважень зазначених органів, то це має відбуватися у межах Конституції України. На це, зокрема, прямо вказує частина друга ст.85 Конституції України, згідно якої окрім перерахованих у даній статті повноважень Верховна Рада України може здійснювати й інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Отже, слід констатувати, що Конституція України визначає основні напрямки розвитку екологічного законодавства, встановлює вимоги, які дозволяють приймати закони екологічної спрямованості узгоджено з іншими законами, що регулюють відносини в інших сферах суспільного життя. Разом із тим, існують проблеми узгодження законів, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи, з Основним Законом України, та забезпечення неухильного додержання принципу, за яким закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

¹ Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 51. - Ст. 555.