

Г. Ю. МАЛЕНКО

ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ В ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано історію розвитку нормативно-правового підґрунтя забезпечення екологічної безпеки в Україні. Досліджено розвиток основних принципів і пріоритетів захисту навколишнього природного середовища. Висвітлено основні тенденції подальшого формування правової бази в галузі забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічне право, екологічна політика, загроза екологічній безпеці

The article analyzes the history of the legal framework for environmental safety in Ukraine. Investigated the development of the basic principles and priorities of environmental protection. Highlight the major trends in the further development of the legal framework in the field of environmental security.

Key words: environmental safety, environmental law, environmental policy, the threat of ecological safety

Українське законодавство в галузі охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є досить ґрунтовним. Проте активна розробка нормативних документів у цій галузі почалася не так давно. Значний поштовх до цього спричинило погіршення екологічного стану, вибух на Чорнобильській АЕС, погіршення якості життя людей та, як наслідок, зростання захворюваності серед населення України.

За часів незалежності нормотворча діяльність формувалась під впливом певного тиску з боку Європейського Союзу та прагнень України інтегруватися до європейської спільноти.

У цей час було прийнято значну кількість нормативних актів. Вони розроблялись з огляду на вимоги міжнародних договорів, норм і стандартів. Водночас, адаптація вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу досі триває. Законодавча база у сфері забезпечення екологічної безпеки не є довершеною і потребує доопрацювання та систематизації. Це і обумовлює актуальність проблеми.

В Україні біля витоків екологічного права стояли такі відомі вчені-правознавці, як В. Мунтян, Н. Титова, Ю. Шемшученко. Питання кодифікації екологічного законодавства досліджував М. Єрофеев. Також значний внесок у вивчення екологічного права зробили Л. Бондар і В. Курзова.

Мета статті – проаналізувати основні віхи розвитку екологічного законодавства в Україні, дослідити основні проблеми її формування та

визначити тенденції подальшого розвитку.

Екологічне законодавство, безперечно, є основою для реалізації екологічної політики та проведення заходів щодо охорони довкілля.

Становлення екологічного права в Україні до часів незалежності проходило досить повільно. Можна виділити декілька етапів формування нормативно-правової бази. Досить вдалою є періодизація Л. Бондар і В. Курзова. Вони пропонують виділити такі етапи:

1. Давньоукраїнський: право Київської Русі. Йшлося про захист і використання природних ресурсів. Переважно розвивалось земельне і лісове законодавство. Джерелами права були звичаї і писане право. Установлювалась відповідальність за незаконне полювання, рибальство.

2. Литовська доба: право литовсько-української держави 15-16 ст. Джерелами екологічного права були Судебник Казимира (1468 р.), Устава на волюки (1557 р.), три литовські статuti (1529, 1566, 1588 рр.) Законодавство цього періоду також носить переважно ресурсозахисний характер, проте з'являються і нові особливості. Наприклад, визначено порядок регулювання розгляду земельних спорів, запровадження земельного податку залежно від якості угідь. Розвивається інститут ресурсопорядження.

3. Право Запорізьких козаків: козацьке звичаєве право 15 – 18 ст. Характерною особливістю є колективне користування природними ресурсами. Козацьке право знало судовий прецедент.

4. Право Гетьманщини: сер. 17 – сер. 19 ст. У цей час виникають гетьманські універсали, згідно з якими здійснювався розподіл природних ресурсів, а також кодекси українського права, такі, як Права, за якими судиться малоросійський народ, Зібрання малоросійських прав та ін.

5. Право УНР: 1917 – 1922 рр. Законодавство носить соціалістичний характер. Згідно з Універсалами Української Центральної Ради, було націоналізовано природні ресурси, утворено земельні комітети для управління ними. Прийнято Тимчасовий земельний закон (1918 р.) Після приходу до влади Гетьмана Скоропадського приватну власність на природні ресурси було відновлено.

Директорія ж скасувала ці документи. Природні ресурси знову націоналізовано.

6. Право УРСР: період перебування України у складі СРСР. На цьому етапі стимулюється індустріалізація і, як наслідок, збільшується техногенне навантаження на природу. У 1960 р. приймається Закон “Про охорону природи УРСР”, який носить декларативний характер. Саме в цей період виникає багато екологічних проблем. Споживацьке ставлення до природи спричинило різке погіршення якості навколишнього середовища та виснаження природних ресурсів.

7. Сучасний період починається з проголошення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.). У цей час уперше проголошено

обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку [2].

На сучасному етапі зупинимося більш детально, оскільки він є найбільш насиченим і визначає теперішній стан екологічного права.

Отже, в Декларації про державний суверенітет України виділено окремий розділ, присвячений екологічній безпеці. У ньому зазначалось, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів, має свою національну комісію радіаційного захисту населення, має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. Українська РСР дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління та має право на відшкодування збитків, заподіяних екології України діями союзних органів.

Знаковим стало також прийняття низки законів, пов'язаних із катастрофою на Чорнобильській АЕС, а саме: Закон УРСР від 27.02.1991 р. № 791а-ХП “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, Закон України від 28.02.1991 р. № 796-ХП “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Пізніше було прийнято Закон України від 14.03.2006 р. № 3522-IV “Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006 – 2010 роки”.

Важливість цих документів полягає в тому, що даються визначення категорій земель та класифікація забруднених територій. Також звертається увага на необхідність захисту населення від екологічної небезпеки. Закон спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території. Крім того, окреслено принципи державної політики в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи.

За часів незалежності було прийнято найбільшу кількість нормативно-правових актів у сфері захисту довкілля. Серед них: Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), Закон України “Про плату за землю” (1992 р.), Кодекс України “Про надра” (1994 р.), Водний кодекс (1995 р.), Лісовий кодекс (1994 р.), Закон України “Про тваринний світ” (1993 р.), Закон України “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), Закон України “Про екологічну експертизу” (1995 р.), Закон України “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), Закон України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” (1991 р.), Закон України “Про виключну (морську) економічну зону” (1995 р.) і т. ін.

Важливою віхою екологічного нормотворення є прийняття Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. Він є системоутворюючим актом, визначає економічні, соціальні, правові засади організації охорони довкілля. Також він є правовою основою

для розвитку галузевого екологічного законодавства. У ньому закладено комплексний підхід до правового регулювання екологічних відносин, спрямований на забезпечення екологічної безпеки в цілому, визнання пріоритету життя і здоров'я людини, екологічних вимог, необхідність запровадження превентивного характеру заходів охорони природи.

У Законі визначено основні принципи охорони навколишнього природного середовища, екологічні права та обов'язки громадян України, повноваження органів влади в галузі охорони довкілля, регулюється загальне та спеціальне використання природних ресурсів, також передбачені економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища [8].

У Законі дано визначення поняття “екологічна безпека”. Стаття 50 проголошує, що екологічна безпека є таким станом навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [8].

Таке визначення не відповідає вимогам сучасності, адже наявність такої кількості загроз в екологічній сфері вимагає не тільки попередження погіршення ситуації, а й активного вирішення існуючих проблем.

Деякі із загроз були визначені в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена постановою Верховної Ради України від 01.01.1997 р. 3/97-ВР, а саме: значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи; неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; негативні екологічні наслідки оборонної та військової діяльності [9].

Важливим документом також є постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. У ньому означено стан навколишнього природного середовища, причини, що призвели до екологічних проблем. Окреслено також заходи, необхідні для покращання якості довкілля [7]. Даний документ носив скоріше описовий характер, проте мав важливе значення, оскільки окреслив масштаб загроз в екологічній сфері.

З часом основні кількість загроз екологічній безпеці зросла. Їх перелік було чітко означено в Законі України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV.

До вже вказаних загроз додалися такі: погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень і зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; неконтрольоване ввезення в Україну трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання

генетично змінених рослин, організмів, речовин і похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму; посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів [5].

Виходячи з того, що перелік загроз в екологічній сфері з часом збільшується, можна зробити висновок як про недостатню ефективність екологічної політики, так і про збільшення уваги до проблем довкілля.

Також у Законі України “Про основи національної безпеки України” дане визначення національної безпеки. Вона визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах [5].

Наступним етапом формування нормативно-правової бази стало прийняття Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Цей акт вже носить більш практичний характер. У ньому визначено мету національної екологічної політики. Це є стабілізація і поліпшення 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].

Також у Законі визначено принципи національної екологічної політики, які відповідають європейським.

Водночас зі зростанням кількості нормативних актів виникає проблема їх систематизації. Законодавчі акти часто мали суперечливі норми. Ще в 2003 р. Рекомендаціями парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалених постановою Верховної Ради України № 565 від 20.02.2003 р., запропоновано кодифікувати екологічне законодавство шляхом прийняття Екологічного кодексу України [3]. Незважаючи на необхідність такого акту, в системі українського законодавства такого й досі не існує.

Цікавою особливістю формування українського екологічного законодавства є слідування європейським тенденціям. Більше того, спостерігається поступова екологізація законодавчих норм і в інших галузях.

Про перехід від діючої економічної моделі розвитку держави на модель “зеленої економіки” свідчить підписання наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.02.2014 р. № 52.

Даний наказ виданий на виконання Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”, Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 25 травня 2011 р. з метою сприяння переходу України від діючої економічної моделі розвитку на ресурсоефективну та екологічно орієнтовану “зелену економіку”.

Згідно з наказом, передбачені заходи для переходу України від діючої економічної моделі розвитку на ресурсоефективну та екологічно орієнтовану “зелену економіку”. Зокрема, Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління доручено здійснювати методологічне, науково-методичне, консультативне та навчальне забезпечення переходу при навчанні та проведенні курсів з підвищення кваліфікації посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, представників екологічних громадських організацій, фахівців підприємств та організацій, викладачів вищих навчальних закладів викладати для них основи функціонування моделі “зеленої економіки” [4].

Екологічне законодавство в Україні має давню історію. Його формування відбувалося поступово та синхронно з розвитком економічних відносин у суспільстві. Спочатку мова йшла про розподіл та захист природних ресурсів. Екологічні проблеми були незначними та не загрожували життю та здоров'ю населення.

Виникнення реальної загрози відбулося з бурхливим розвитком народного господарства та інтенсивної індустріалізації. Аварія на Чорнобильській АЕС стала подією, яка показала реальність фізичного знищення людей внаслідок нехтування екологічних загроз.

За часи незалежності в Україні активізується нормотворчий процес у галузі охорони довкілля. Його стимулювали накопичені екологічні проблеми та тиск міжнародних організацій для вжиття заходів до стабілізації ситуації.

На даний час Україна перебуває в умовах економічної та політичної нестабільності. Забезпечення екологічної безпеки відходить на другий план. Крім цього, постає питання фінансування заходів передбачених у екологічних програмах.

Проте прийняття наказу Мінприроди свідчить про прагнення України слідувати європейським тенденціям і намір запровадити модель “зеленої економіки”.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Екологічне право України. Навчальний посібник. 2-е вид., доп. та перероб. / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – К. : Бурун Книга. – 2008. – 368 с.
3. *Єрофеев М. І.* Питання кодифікації екологічного законодавства /

М. І. Єрофеев // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2004. – Вип. 1. – С. 7.

4. Про організацію роботи щодо переходу від діючої економічної моделі розвитку держави на модель “зеленої економіки” : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.02. 2014 р. № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.

5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : Закон України від 21.12. 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова ВРУ від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

9. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 р. № 3/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

Надійшла до редколегії 04.04.2014 р.