

УДК 349.6

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Троцька М.В., Гомля І.А., Коваленко О.О.

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті аналізуються проблеми екологічної безпеки як частини національної безпеки України. Встановлено зв'язок між екологічною та національною безпекою України. Були визначені екологічні загрози, вказані різні шляхи їх подолання. У статті також розглядаються особливості досвіду провідних країн світу щодо державного регулювання екологічної безпеки на регіональному та національному рівнях. Розроблено можливі варіанти регулювання екологічної безпеки в Україні за міжнародними стандартами.

Ключові слова: екологія, національна безпека, національна безпека України, екологічна безпека, загрози екологічної безпеки, міжнародний досвід.

«Економічним є лише те, що є екологічним»

Постановка проблеми. На сьогоднішньому етапі еволюціонування людства екологічна криза набула всеосяжного характеру. Століттями соціум черпає великими масштабами багатство навколишнього природного середовища. Зворотній вклад у природу, зовсім мінімальний, адже це лише зайві економічні та часові затрати. Тобто, спостерігається своєрідний екологічний волонтаризм [1, с. 16], коли здійснюється господарювання без урахування екологічних та етичних обмежень. Тому, стрімкий розвиток економіки, науки і техніки не може відбуватися без негативного впливу на стан екосистем.

Актуальною постає проблема раціонального співвідношення повсякденної діяльності людства з процесом забезпечення належного стану довкілля. У випадку нераціонального користування природними ресурсами та нехтуванням встановленими вимогами, шкода завдаватиметься не лише окремим суб'єктам, а усім жителям планети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням екологічної безпеки як національної також вивчали: Хилько М.І., Фесянов П.О., Гулич О.І., Заржицький О.С., Хвесик М.А. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Жоден з вищезазначених науковців не досліджував проблему екологічної безпеки як складової національної безпеки України у контексті використання досвіду зарубіжних країн. На нашу думку, вказана проблема потребує детального аналізу з метою встановлення можливих шляхів вдосконалення правового механізму державного регулювання цієї сфери.

Мета статті. Головна мета цієї статті – розглянути питання екологічної безпеки України у цілому, визначити, які є основні екологічні загрози, керуючись зарубіжною практикою визначити можливі перспективи подальшого реформування механізму державного регулювання обраної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кожна держава на національному рівні, враховуючи специфіку стану навколишнього природного середовища, встановлює правовий механізм забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, в Україні підтвердженням цього є п. 4.14 Указу Президента

України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» [3], а саме – забезпечення екологічної безпеки є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки України.

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [2]: національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Хилько М.І. зазначає, що вказане поняття становить спосіб самозбереження народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави [1, с. 25]. Однак не слід розуміти безпеку як однозначного гаранта міцності і стабільності існування суспільних інститутів та базових моральних цінностей. Оскільки це лише мінімально допустимий рівень небезпек, за якого можливе здійснення захисту нації, фундаментальних цінностей та інтересів держави, джерел духовного і матеріального добробуту від зовнішніх та внутрішніх впливів.

Що стосується визначення екологічної безпеки, то згідно з ч. 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] це стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Виходячи з вищезазначеного, можемо констатувати, що екологічна безпека є невід'ємним структурним елементом національної безпеки в цілому, адже при дотриманні норм екологічної безпеки можна говорити про відповідну життєдіяльність населення країни. Наявність гідних екологічних умов є певною основою для реалізації національної безпеки, адже саме здорове населення може у повній мірі реалізувати та забезпечити безпеку своєї держави.

У такому аспекті виникає питання співвідношення екологічної та національної безпеки у розрізі частини та цілого. З одного боку, стан захищеності населення може мати місце лише при умові відсутності небезпечних загроз природного походження. З іншого – гарантом підтримання високого рівня захисту населення виступає національна безпека, яка

не може ефективно функціонувати без усіх її складових, серед яких визначається й екологічна. Тобто, національна та екологічна безпека є взаємопов'язаними складовими, оскільки підтримання та функціонування однієї не може бути здійснене без належного й ефективного забезпечення іншої.

Дослідження теоретичних складових зазначеної проблематики дає змогу стверджувати, що екологічна безпека як складова національної безпеки – є станом навколишнього природного середовища, за якого відбувається реалізація охорони життєво необхідних інтересів як людей, так і держави загалом, від загроз реального чи потенційного характеру, що виникають в результаті антропогенного або природного впливу на довкілля.

У свою чергу причинами негативного впливу на стан екологічної безпеки можна визначити наступні:

1) загрози глобального характеру, наприклад, забруднення навколишнього середовища, кислотні дощі, посухи, виснаження природних ресурсів тощо;

2) наслідки надзвичайних ситуацій на спеціальних об'єктах, зокрема атомних електростанціях, найбільша з яких – аварія на Чорнобильській АЕС, Україна (26.04.1986 р.);

3) агресивні воєнні дії, зокрема під час яких було пошкоджено та зруйновано велику кількість екологічно небезпечних підприємств, що призвело до аварійних викидів і скидів шкідливих речовин [1, с. 124];

4) низький рівень застосування інноваційних, ресурсозберігаючих та природоохоронних технологій;

5) наявність великої кількості потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, які можуть призвести до екологічної катастрофи [5].

Ознайомлення з відповідною нормативною базою дає підстави зробити висновок про те, що в Україні відсутня єдина програма, спрямована на підвищення та розвиток рівня екологічної безпеки довкілля. Причинами такої відсутності може бути, наприклад, не закріплення чіткої системи розподілу влади і наявність неузгодженостей щодо повноважень центральної та місцевої влади у сфері екологічного контролю.

Зміст централізованої системи управління полягає у тому, що місцева влада постійно знаходиться під контролем центру. Класичним прикладом цієї системи є політика таких унітарних країн, як: Великобританія та Японія. Зокрема, у Великобританії було створено Королівську екологічну інспекцію. Її основним завданням є видача ліцензій, враховуючи відповідні умови на місцях. Інспектори роблять досить детальний аналіз не лише природного фонду, устаткування, а й оцінку роботи системи аудиту та менеджменту, складання інструкції, ретельний набір кадрів [8, с. 135]. Такий метод впровадження є досить ефективним для забезпечення бажаного стану довкілля. Оскільки вирішити екологічні проблеми держави можна шляхом деталізації законів та локальних правових актів, у тому числі через адаптування їх до індивідуальних умов певного регіону.

Суть регіонального (децентралізованого) методу полягає у вирішенні проблем екологічного

характеру органами місцевого самоврядування самостійно на локальному рівні, у межах делегованих повноважень. Майже одиничним прикладом ініціативи місцевих органів влади щодо розвитку у цьому напрямку може бути підписана 20 травня 2003 р між Угорщиною, Румунією, Сербією і Чорногорією, Словаччиною, Україною і Чеською Республікою Карпатська конвенція [10], у положеннях якої містяться тези щодо зміцнення місцевих економік, природних цінностей. Серед основних принципів постають принципи запобігання та застереження; принцип «забруднювач платить»; інтегроване планування та управління земельними та водними ресурсами; програмний підхід; екосистемний підхід тощо (ч. 2 ст. 2). Таким чином, у даній угоді висвітлюється загальні ідеї забезпечення екологічної безпеки, які будуються на впливі та контролі з боку органів місцевого самоврядування.

Тобто, зважаючи на вказану домовленість країн, вирішення проблеми у такій спосіб для нашої країни є разовим та не постійним явищем, на відміну від політики США. Оскільки остання, внаслідок, зокрема, федеративної форми державного устрою, є яскравим прикладом стабільного застосування децентралізованого регулювання цієї сфери. Головну відповідальність у цій країні покладено на Агентство з охорони довкілля (далі – ЕРА) [6], яке визначено засновником основних екологічних програм та особою, яка правомочна встановлювати цілі екологічної політики країни. Цей орган є єдиним централізованим елементом у системі США у цій сфері. А всі інші повноваження, у свою чергу і підлаштування загальної політики до потреб окремої місцевості, відбуваються відповідними органами певного штату. Окрім того, ще децентралізованість проявляється і в тому, що штати розробляють плани впровадження законодавства на місцевому рівні, які розглядаються в ЕРА. Після затвердження плану штат стає відповідальним за його запровадження з використанням у разі потреби примусових засобів. Йому також надається право дозволяти природоохоронцям відхилення від строків досягнення встановлених вимог. Дозволи на скидання забруднюючих речовин видають штати або місцеві органи федерального Агентства на основі національних стандартів скидання стічної води, встановлених для кожного виду промисловості [7, с. 144]. Таким чином, при наявному регіональному методі розподіл юрисдикції між головним урядом та штатами не досить чітко визначений. Однак, штати можуть проявляти ініціативу під час розробки програм.

Орієнтиром до вирішення законодавчого врегулювання забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки може слугувати державна політика Японії. Вона, як й Україна, містить змішану систему розподілу влади, але з більш продуманою концепцією. Основними напрямками забезпечення регулювання екологічної політики слід виокремити:

– ініціативи місцевих органів влади в галузі управління екологічною безпекою, активно підтримані населенням;

– розробку і широке застосування нових, екологічно безпечних і чистих технологій завдяки залученню приватного бізнесу;

– чітко функціонуючу державну систему екологічного регулювання [8, с.149].

Окрім того, політика Японії з охорони довкілля виявляється у жорсткій системі санітарно-гігієнічних норм, зокрема у сфері вод. Вказаний адміністративно-екологічний спосіб регулювання проявляється й у введенні відповідних стандартів якості та штрафів за їх порушення, а саме – діє компенсаційний принцип. Фесянов П.О. наголошує на тому, що завдяки ньому юридичні особи, які здійснюють забруднення мають виплачувати кошти безпосередньо і звичайним фізичним особам, які страждають від погіршення екології. Але, як він зазначає, існують певні і переваги для підприємців Японії, наприклад, практика «добровільних угод» між екологічними інспекторами та природокористувачами, що впливають на стан довкілля. Їх укладання спирається на переконання, довіру і традиції адміністративного керівництва, що передбачає проведення перемовин між природокористувачами і тими, хто регулює їх вплив на довкілля, перед наданням дозволу на природокористування [9, с. 135].

Таким чином, завдяки цим угодам екологічні інспекції з самого початку починають аналізувати вплив підприємців-забруднювачів на довкілля, а потім вже видають дозвіл на можливість здійснення їх діяльності. З іншого боку, підприємцям надається можливість з самого початку дійти консенсусу та у подальшому вберегтись від більшості штрафів.

Неодмінною складовою екологічної безпеки будь-якої передової країни світу є застосування принципу «багато та прямика», який полягає у впровадженні відповідної системи екологічних стимулів. Нині найпопулярнішими у світі є примусова (платіжна) та договірна моделі таких стимулів. У свою чергу, США є прихильником примусової моделі. Її основу становлять штрафи, накази про припинення діяльності та інші примусові засоби адміністративного характеру. Всі зібрані кошти переходять для природоохоронних цілей, що дозволяє створити баланс у системі «забруднення – покарання – відновлення» [7, с. 148]. Тобто, особа, яка допустила неправомірне забруднення довкілля, повинна інвестувати кошти у спеціалізоване очисне обладнання, перемістити виробництво в інше місце чи зупинити діяльність, яка створює загрозу для навколишнього середовища. Можна відзначити, що, хоч й існує великий спектр альтернативних екологічних стимулів, але, «залякування» громадян інколи є дієвим способом попередження забруднення довкілля.

На противагу примусової моделі також існує більш ліберальна – договірна модель, яка складається з певних економічних пільг та допомоги для юридичних осіб. Це стосується, зокрема, зниження розміру екологічних податків, надання підприємцям субсидій для створення очисних споруд та переробки відходів. Однак для України така модель завдаватиме лише зайві економічні витрати, що негативно відобразиться на державному бюджеті. Адже відповідно до ст. 1 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2018 рік» [11]: Державний бюджет України вже прийнято із суттєвим дефіцитом у сумі

80.649.380 тис. грив., у тому числі граничний обсяг дефіциту загального фонду Державного бюджету України – у сумі 60.535.945,1 тис. грн. та граничний обсяг дефіциту спеціального фонду Державного бюджету України – у сумі 20.113.434,9 тис. грн.

Відповідно така модель може бути ефективною та приносити позитивні результати, зокрема на території нашої держави. Хоча необхідно врахувати низку негативних чинників, таких як висока вірогідність корупційних ризиків та зловживання державними перевагами. Тому, договірна модель, якщо і може бути імplementована у нашу державну систему, але обов'язковим кроком у такому випадку повинно стати створення спеціальної контрольної системи та впровадженні низки санкцій за порушення умов договірних взаємовідносин.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи усе вище зазначене, можна зробити наступні висновки.

По-перше, як уже було зазначено, екологічна безпека є невід'ємною складовою національної безпеки, яка може бути забезпечена шляхом комплексного застосування заходів економічного та правового характеру.

По-друге, потреба в державному регулюванні екологічної безпеки зумовлена наступними обставинами: відсутність матеріальних ресурсів для реалізації умов стабільного функціонування екомережі; застарілість основних фондів природоохоронного призначення, знаходження значної частини підприємств та інших об'єктів в аварійному стані; нераціональне та неефективне використання природних ресурсів; негативні екологічні наслідки оборонно-військової діяльності; здійснення людиною підприємницької та іншої діяльності, наслідком якої є шкідливий вплив на довкілля.

Зазначене підтверджує, що забезпечення життєдіяльності населення України в екологічно безпечному довкіллі, можливе лише за відсутності згаданих вище умов. А також той факт, що держава повинна вживати дієвих заходів та розробляти екологічні програми, які б нівелювали вказані обставини.

Тому, по-третє, чимало країн світу успішно вирішують відповідні проблеми шляхом багаторічних пошуків, спроб та помилок. Україні не слід нехтувати зарубіжною практикою у цій сфері. З метою здійснення дієвого забезпечення екологічної безпеки, уряд нашої країни має змінити свій напрямок в екологічній політиці та почати впроваджувати регіональну політику із адміністративною системою екологічних примусів, яка ґрунтувалась би на жорстких штрафах та інших грошових санкціях.

По-третє, у світовій практиці існує суттєвий позитивний досвід щодо боротьби із екологічними загрозами, який може виражатись, наприклад, у виробленні різних моделей взаємодії між державним та приватним сектором, надання повноважень місцевим органам влади тощо. Для України важливим кроком у забезпеченні екологічної безпеки буде вивчення та аналіз зарубіжного досвіду та більш активний розвиток сфери її регулювання як самостійного публічно-правового інституту, а також як складового елементу національної безпеки.

Список літератури:

1. Хилько М.І. Екологічна безпека України: Навчальний посібник / М.І. Хилько. – К., 2017. – 267 с.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII // Офіц. вісн. України. – 2018. – № 55. – Ст. 1903.
3. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відом. Верх. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI // Відом. Верх. Ради. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
6. EPA's Budget and Spending. URL: <https://www.epa.gov/planandbudget>.
7. Фесянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн [Електронний ресурс] / П.О. Фесянов // Державне управління : теорія і практика. – 2011. – № 1. – С. 142-150.
8. Гулич О.І. Регулювання екологічної безпеки регіону: європейський досвід / О.І. Гулич // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 3. – С. 145-152.
9. Фесянов П.О. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу / П.О. Фесянов // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 130-139.
10. Рамкова Конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат / V Всеєвропейська Конференція міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи». – Київ, 22 трав. 2003. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164.
11. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII // Оф. вісн. України. – 2018. – № 2. – Ст. 48.

Троцкая М.В., Гомля И.А., Коваленко О.О.

Полтавский юридический институт

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ЕКОЛОГІЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Аннотация

В статье анализируются проблемы экологической безопасности как части национальной безопасности Украины. Установлена связь между экологической и национальной безопасностью Украины. Были определены экологические угрозы и показаны различные варианты их преодаления. В статье также рассматриваются особенности опыта ведущих стран мира по государственному регулированию экологической безопасности на региональном и национальном уровнях. Разработаны возможные варианты регулирования экологической безопасности в Украине по международным стандартам.

Ключевые слова: экология, национальная безопасность, национальная безопасность Украины, экологическая безопасность, угрозы экологической безопасности, международный опыт.

Trotska M.V., Homlia I.A., Kovalenko O.O.

Poltava's Institute of Law

Yaroslav Mudryi National Law University

ENVIRONMENTAL SECURITY AS A COMPONENT OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

Summary

The article analyzes the problems of environmental safety as part of the national security of Ukraine. The relationship between environmental and national security of Ukraine was determined. Ecological threats were identified and different options to overcome them were indicated. The article also indicates the peculiarities of the experience of the leading countries of the world in the state regulation of environmental safety at the regional and national levels. Possible options for regulating environmental safety in Ukraine according to international standards have been developed.

Keywords: ecology, national security, national security of Ukraine, environmental security, threats to environmental security, international experience.