

• ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА •

А. ГЕТЬМАН,

проректор з наукової роботи Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України



УДК 349.6:340.134

Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики

На підставі дослідження чинного екологічного законодавства, наукових та методологічних розробок у галузі екологічного права, положень Конституції України та міжнародних екологічних норм пропонується Концепція розвитку екологічного права та законодавства України.

Ключові слова: національна екологічна політика, кодифікація екологічного законодавства, Концепція розвитку екологічного законодавства України.

Сучасний етап розвитку екологічного законодавства України викликає у багатьох фахівців почуття незадоволення його станом. Про це свідчить низка наукових статей та виступів науковців, представників правозастосовчих органів на наукових, науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах» тощо. Усвідомлюється суспільна потреба в необхідності подальшого розвитку та вдосконалення цієї галузі пра-

ва та законодавства. Екологічне законодавство належить до молодих та, як засвідчує теорія і практика, складних галузей законодавчої системи України. У зв'язку з наведеним виникає нагальна потреба у розробленні Концепції розвитку екологічного права та законодавства України. Метою такої Концепції повинні стати пропозиції стосовно основ екологічного законодавства як діючої і такої, що розвивається, нормативно-

правової системи, яка спирається на прогностичні оцінки і перспективні програми соціально-економічного розвитку держави; обґрунтування системної основи і принципів побудови, дії і розвитку законодавства, маючи на увазі встановлення обґрунтованих пропозицій співвідношення видів законів, законів і підзаконних актів, законів і міжнародно-правових актів, а також внутрішнього зв'язку між підрозділами системами законодавства (галузі, підгалузі, нормативно-правові комплекси і правові інститути); чітке визначення критеріїв законодавчого регулювання; розробка механізму забезпечення дії закону, його моніторингу; забезпечення функціонування законодавства по виконанню умов проведення державних реформ в економічній, соціальній, судовій, адміністративній та інших сферах; вдосконалення законодавства в напрямі розробки механізму врівноваження «викликів» глобалізаційних процесів, що можуть мати негативний характер; розробка рекомендацій щодо оптимізації процесу підготовки, прийняття й реалізації законів [1].

Слід зазначити, що питання розробки Концепцій розвитку законодавства в цілому та його окремих складових (окремих галузей права і законодавства), у т. ч. й екологічного, вже декілька років перебувають у полі зору вчених-правників пострадянських держав. Проводяться дослідження щодо розробки Концепції розвитку законодавства РФ [2], екологічного законодавства РФ [3], земельного, лісового та надрового законодавства РФ [4], екологічного законодавства республіки Казахстан [5]. У межах цих досліджень аналізуються

поняття екологічного законодавства, його сучасний стан, фактори, що мають вплив на розвиток екологічного законодавства, об'єкт (об'єкти) екологічних відносин, предмет екологічного законодавства, методи правового регулювання екологічних відносин, проблеми екологізації інших галузей законодавства та співвідношення екологічного й інших галузей законодавства, розвиток екологічного законодавства в глобалізаційному контексті, принципи екологічного права. Важливе значення в цих роботах надається концепції правового закону, правилам екологічної нормотворчості, систематизації екологічного законодавства, основним напрямам і станам розвитку екологічного законодавства, пріоритетам (послідовності) у прийнятті й доповненні актів, переліку діючих та пропонованих нормативних правових актів екологічного спрямування, підготовці головного акта екологічного законодавства (історія питання, його значення та місце в екологічному законодавстві, головний акт екологічного законодавства в контексті кодифікації, зарубіжний досвід та зміст головного акта). У процесі розробки Концепції велика увага приділена загальній характеристиці механізму правового регулювання екологічних відносин, в межах якого розглядаються такі питання: екологічне нормування, еколого-технічна регламентація, екологічна стандартизація, оцінка впливу на навколишнє середовище і екологічна експертиза, планування використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, екологічне ліцензування, екологічні договори, екологічний аудит, економіко-правовий механізм

природокористування та охорони навколишнього середовища, організаційно-правові заходи інформаційного забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища, екологічне виховання і освіта, екологічний контроль, юридична відповідальність за екологічні правопорушення.

Розробка Концепції розвитку екологічного права та законодавства є викликом сьогодення. На думку Ю. О. Тихомирова, у період великих перетворень з усією гостротою постають питання про нову роль права, про оновлення і розвиток законодавства. Без їх вирішення неможливо успішно формувати правову державу. Потрібна сучасна наукова концепція, яка дозволить передбачити динаміку розвитку законодавства, співвідношення його галузей і підгалузей, визначити пріоритетні законодавчі акти на найближчу перспективу і послідовність прийняття інших законів з урахуванням потреб економіки, соціальної і політичної сфер [6].

Створення наукової Концепції розвитку екологічного права та законодавства може розглядатися як важлива передумова для подолання однієї із негативних рис сучасної публічної влади, пов'язаної із ігноруванням наукових розробок та рекомендацій із питань вдосконалення чинного екологічного законодавства. Зокрема, на сьогодні відсутня чітка послідовність та визначеність в основних законодавчих актах, що приймаються Верховною Радою України стосовно проведення кодифікації екологічного законодавства. Так, Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкіл-

ля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженими постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., передбачається розробка та прийняття Екологічного кодексу України. Натомість, нещодавно прийнятий Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» кодифікації екологічного законодавства у формі Екологічного кодексу України не передбачає.

Розробка Концепції також має стати умовою для подолання перешкод на шляху до реалізації та запровадження механізму правового супроводження національної екологічної політики.

Національна екологічна політика в сучасних умовах розглядається як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України, який сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Однак ефективність регулювання відносин по охороні навколишнього природного середовища, раціональному природокористуванню та забезпеченню екологічної безпеки залишається недостатньо високою. Про це свідчить стан довкілля на значній території України, суттєве зменшення мінерально-сировинних ресурсів, погіршення стану здоров'я населення та ін.

Антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу та продовжує зростати. На сьогодні у державі накопичено понад 35 млрд тонн відходів, 17 % її території зазнає

підтоплення, а понад 18 % вражено інтенсивною ерозією.

Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кілограмів на кожного мешканця, що в десятки разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

В Україні найвищий в Європі рівень споживання водних ресурсів, вирубування лісів, розораності земель. Як приклад, розораність сільськогосподарських угідь у Херсонській області становить 90,1 %, у Миколаївській – 84,6 %, у Запорізькій – 84,2 %, в Одеській – 80,2 %, тоді як у цілому в Україні – 78,5 %. Такого рівня розораності не має жодна країна світу [7]. Близько 15 відсотків території України з населенням понад 10 млн перебуває у критичному екологічному стані.

Таким чином, сучасна екологічна ситуація в Україні на всіх рівнях як офіційних, так і неофіційних, однозначно визначається як кризова. Швидкість деградації довкілля в Україні перевищила швидкість процесів біологічного пристосування живих організмів до середовища існування, тобто порушення екосистеми набуває незворотного характеру.

Причини кризи здебільшого мають суб'єктивний характер, що проявляється у ставленні людини, суспільства та держави до навколишнього природного середовища. Можливо виділити декілька основних чинників, що ведуть до поглиблення кризових явищ в екологічній складовій нашої держави.

По-перше, відсутність політичної волі держави до послідовного та ефективного здійснення діяльності з охоро-

ни довкілля та забезпечення раціонального природокористування. Верховною Радою України 5 березня 1998 р. була прийнята постанова «Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Нею було передбачено здійснення низки заходів організаційно-управлінського, політико-правового, соціально-економічного, гуманістичного спрямування із вирішення екологічних проблем в контексті національної екологічної безпеки України.

Утім зволікання із розбудовою системи екологічної стратегії України не дозволили та й не надали можливість повною мірою реалізувати вимоги цієї постанови.

По-друге, недостатній розвиток законодавства і права в галузі природокористування та охорони довкілля. За наявності великої кількості законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють екологічні суспільні відносини, всі, або майже всі вони страждають від серйозних недоліків: значна кількість декларативних положень, незгодженість, а іноді й прями суперечності, недостатнє регулювання екологічних процедур (екологічного нормування, ліцензування, оцінки впливу на навколишнє природне середовище, організації та проведення екологічної експертизи тощо), відсутність ефективних механізмів реалізації нормативних вимог, конкуренція норм чинних законів та інших нормативно-правових актів.

По-третє, дефекти організації державного управління охороною навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального природо-

користування. Мова йде перш за все про систему спеціально уповноважених державних органів, на які покладено організацію та забезпечення виконання вимог законодавства у цій сфері. Чого лише коштує хаотично-періодична зміна назв цих органів: Державний комітет земельних ресурсів; Державне агентство земельних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки; Міністерство екології та природних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища. І цей перелік можна продовжувати.

Наступним чинником є відомчі інтереси, які задовольняються головним чином за рахунок ігнорування екологічних інтересів суспільства. Це явище має назву «відомчий егоїзм», коли відповідні підприємницькі структури, що мають особисті інтереси, лобіюють необхідні рішення в Уряді та парламенті, які суперечать вимогам Конституції, екологічному законодавству та загальним екологічним потребам держави.

До причин поглиблення кризових явищ у сфері охорони довкілля слід також віднести дефіцит фінансування програм і заходів з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Однією з причин низького рівня фінансування за розділом 20 «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» Держбюджету України є те, що видатки на збереження довкілля не належать до захищених статей, визначених Законом України про Державний бюджет. Бюджетним кодексом України встановлено, що податки, збори та інші податкові платежі зараховуються до бюджетів повністю. Тобто

збори за спеціальне використання природних ресурсів направляються до бюджету не цільовим призначенням на природоохоронні заходи, як це передбачено ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а «розчиняються» в його дохідній частині. Ситуація ускладнюється також тим, що більшість відомств не вважають пріоритетними проблеми збереження довкілля.

За розрахунками, на охорону навколишнього природного середовища, недопущення і ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха, за статистичними даними витрачається лише 11–19 % зборів за використання природних ресурсів та за забруднення довкілля [8].

Завершуючи перелік основних чинників, що ведуть до поглиблення кризових явищ в екологічній складовій нашої держави, не можна не згадати і про вкрай низький рівень правосвідомості, екологічних знань та екологічної культури. Вкрай низький рівень загальної і екологічної культури, небувалий моральний занепад суспільства, безкарність – це загальний фон, на якому відбувається деградація навколишнього природного середовища.

Здійснювати власну екологічну політику – це суверенне право держави. Ця теза розглядається як фундаментальний принцип міжнародного екологічного права, але оскільки екологічні проблеми не визнають державних кордонів, тому він застосовується лише в контексті з вимогою: «держави, що забезпечує діяльність на своїй території, не завдає екологічної шкоди іншим державам» (принцип 21 Стокгольмської декларації

1972 р. та принцип 2 Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 р.). Формування екологічної політики повинно базуватися на європейському підході та мати превентивний характер, відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки.

У статті 16 Конституції України в акумульованому вигляді сформульовані основні напрями екологічної політики, а саме: гарантування екологічної безпеки; підтримання екологічної рівноваги на території України; подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу; збереження генофонду українського народу. Поряд з цим конституційними основами екологічної політики є: право власності на природні ресурси (ст. 13); право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50); земля проголошена основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66).

Сучасна екологічна політика розробляється і впроваджується в напружених політичних умовах, за яких різноманітні політичні цілі та інтереси відомств часто призводять до конфліктів між окремими суб'єктами суспільства. Звичайними, на жаль, стають ситуації, коли надзвичайно складно дійти політичного консенсусу між екологічними органами та природокористувачами,

інтереси яких часто лобіюються відповідними відомствами та місцевим владними і неурядовими структурами.

Розглядаючи зміст екологічної політики крізь призму конкретних результатів дій щодо реалізації декларованих намірів, прикро визначати, що природо- і енергозатратний, ресурсомісткий тип сучасної економіки країни визначає її невисоке місце в стратегії розвитку. Натомість екологічні фактори повинні впливати на структурування й шляхи модернізації економіки.

Формування екологічної політики є процесом, що належить до найвищих рівнів політики, який репрезентує всеохоплюючий підхід до конкретних екологічних проблем, врівноважуючи цілі економічного розвитку та охорони довкілля, розглядаючи їх вплив на розподіл національних багатств та макроекономіку. Утім найважливішим є те, що екологічну політику повинні впроваджувати на мікрорівні, на кожному підприємстві та іншому об'єкті, що впливає на стан довкілля. Прийнятність екологічної політики та її дотримання залежать від того, якою мірою нижчі рівні урядових органів, промисловості та інших суб'єктів регулювання сприймають встановлені цілі та завдання екологічної політики як такі, що є справедливими та реальними. Від досягнення між ним консенсусу залежить кінцевий успіх екологічної політики [9]. Безумовно, на наведених засадах еколого-правової доктрини і буде розвиватися екологічна політика держави.

Нова екологічна політика повинна містити у своїй основі такі передумови: людина не може бути здоровою у хворому навколишньому природному се-

редовищі; неможливо вирішувати екологічні проблеми поза економічним розвитком або всупереч йому; зменшення витрат природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища з урахуванням на одиницю кінцевого економічного результату; скорочення екологічного збитку повинне стати необхідною умовою подальшого економічного розвитку [10].

З урахуванням наведеного не можна оминати увагою Закон України від 21 грудня 2010 р. «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.», де в розгорнутому вигляді спрогнозовані та сформульовані найбільш принципові положення правового механізму реалізації екологічної політики та його концептуальні чинники.

Перш за все в Основних засадах визначаються принципи національної екологічної політики, серед яких можна виділити такі: посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також

державного моніторингу навколишнього природного середовища; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства, невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації; державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, та ін.

Велика увага у вказаних Основних засадах приділяється подальшому вдосконаленню законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, що безпосередньо пов'язане із необхідністю вирішення стратегічних завдань формування Концепції розвитку екологічного права та законодавства. Зокрема, наголошується на необхідності ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна спрямованість, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних

інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Основними засадами передбачена також необхідність: забезпечити дотримання законодавства України, що гарантує право громадян на доступ і користування землями водного фонду і землями рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного та історико-культурного призначення; завершити формування національної законодавчої бази з питань біобезпеки та забезпечити її подальше вдосконалення з урахування відповідних положень законодавства ЄС. Розглянути доцільність розроблення підзаконних актів щодо участі громадськості у прийнятті рішень або ратифікації Алматинської поправки до Орхуської конвенції.

Найважливішою організаційною умовою ефективної реалізації екологічної політики є стабільність системи державного управління охороною навколишнього природного середовища, що припускає не тільки стабільність відповідного законодавства, а й належне кадрове і матеріально-технічне забезпечення діяльності органів управління на всіх рівнях.

Реалізація механізму екологічної політики повинна стати відкритим про-

цесом для участі всіх верств населення, до цієї роботи повинні залучатися широкі кола науковців і фахівців. Наукові та технічні знання, на яких ґрунтується екологічна політика, повинні всебічно висвітлюватися засобами масової інформації, що сприяє взаємодії між процесом створення екологічної політики і громадською думкою, у результаті якої можна досягти соціального консенсусу.

Наявність дієвої екологічної політики буде запорукою того, що за екологічні помилки, зроблені сьогодні, не доведеться розплачуватися дорогою ціною завтра. А цілі економічного та соціального розвитку досягатимуться з урахуванням потреби забезпечення безпечного для життя, здоров'я та діяльності людини навколишнього природного середовища, збереження природних багатств для майбутніх поколінь.

Таким чином, розробка Концепції розвитку екологічного права та законодавства є важливою складовою в алгоритмі формування єдиної, логічно послідовної, всебічно виваженої та обґрунтованої доктрини національної екологічної політики України, пошуку найбільш ефективних та оптимальних форм і методів її реалізації.

Список використаної літератури

1. Бринчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Бринчук. – СПб. : Из-во Юрид. ин-та, 2009. – С. 3.
2. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М., 2004. – 858 с.
3. Боголюбов С. А. Концепция развития экологического законодательства / С. А. Боголюбов, И. Ф. Панкратов, Л. А. Заславская // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства. – М., 1995. – С. 153–157; Игнатъева И. А. О создании концепции развития экологического законодательства / И. А. Игнатъева // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф. 1996–1998 / под ред. А. К. Голиченкова. – М., 1999. – С. 216–219; Бринчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Бринчук. – СПб., 2009. – 165 с.

4. Голиченков А. К. Концепция развития земельного законодательства России / А. К. Голиченков, О. М. Козырь // Вестник МГУ. Сер. 11 Право. – 1995. – № 4; Клюкин Б. Д. Концепция развития горного законодательства / Б. Д. Клюкин, О. М. Теплов // Концепция развития российского законодательства. – М., 1995. – С. 156–163; Боголюбов С. А. Концепция развития российского законодательства / С. А. Боголюбов, Ю. И. Шуплецова. – М., 2004. – С. 815–823.
5. Голиченков А. К. Концепция формирования экологического законодательства в Республике Казахстан / А. К. Голиченков, М. М. Бринчук, Е. В. Новикова, С. А. Медведев // Доживем до понедільника. – 1996. – 24 мая.
6. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров // Концепция развития российского законодательства. – изд. 3-е. – М., 1998. – С. 5.
7. Пономаренко Г. Економіко-правова та екологічна охорона земель як складова національної безпеки / Г. Пономаренко, В. Миронов // Право і безпека. – 2005. – № 4 (1). – С. 150–153.
8. Біляєва О. С. Проблеми стимулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні / О. С. Біляєва // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співтовариства : матеріали конф. ; Держ. митна служба України ; Акад. митної служби України. – Дніпропетровськ, 2005. – С. 41–42.
9. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль : посібник / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. – 412 с.
10. Васильєва М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 9.

Стаття надійшла до редколегії 31.05.2013.

Гетьман А. Концепция развития экологического права и законодательства как предпосылка обеспечения национальной экологической политики

На основании исследования действующего законодательства, научных и методологических разработок в сфере экологического права, положений Конституции Украины и международных экологических норм предлагается Концепция развития экологического права и законодательства Украины.

Ключевые слова: национальная экологическая политика, кодификация экологического законодательства, Концепция развития экологического законодательства Украины.

Getman A. Concept of development of the environmental law and legislation as a prerequisite for provision of the national environmental policy

Conception of Development of the Environmental Law and Legislation of Ukraine is offered on the basis of research of the legislation in force, scientific and methodological developments in the field of the Environmental Law, provisions of the Constitution of Ukraine and international environmental norms.

Keywords: national environmental policy, codification of the environmental legislation, Conception of Development of the Environmental Legislation of Ukraine.