

СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422.2(477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Білека А.А., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України

Дулгерова О.М., к. і. н., доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України

Стаття присвячена дослідженню загальнотеоретичних аспектів екологічної безпеки в Україні як пріоритетної складової частини національної безпеки держави та стану її нормативно-правового регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного екологічного законодавства.

Ключові слова: національна безпека, екологічна безпека, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

Статья посвящена исследованию общетеоретических аспектов экологической безопасности в Украине как приоритетной составляющей национальной безопасности государства и состоянию ее нормативно-правового регулирования. Сформулированы предложения, касающиеся усовершенствования отечественного экологического законодательства.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

Bileka A.A., Dulherova O.M. SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION IN THE ECOLOGICAL SPHERE OF UKRAINE

The article investigates general theoretical aspects of ecological safety in Ukraine as a priority component of national security and the state of its legal regulation. Suggestions for improving the national environmental legislation are given.

Key words: national security, ecological security, regulation, legal act.

Постановка проблеми. Актуальність досліджень вітчизняного екологічного законодавства не викликала і не викликає сумнівів. Це пояснюється, насамперед, складністю і багатогранністю предмета дослідження.

Сучасний етап розвитку суспільства проходить під девізом глобалізації. Це явище характеризується не лише масштабністю, що охоплює майже всі сфери суспільного життя, а й глибиною процесів, що відбуваються та змінюють світ [1, с. 143]. Ліквідація глобальної екологічної кризи та її наслідків є на сьогодні найважливішим завданням людства. Для цього, насамперед, необхідна зміна екологічної стратегії і тактики, організація всебічної екологічної освіти, виховання екологічної свідомості тощо.

Сьогодні свідомо людина повинна мати загальне уявлення про особливості сучасного екологічного стану Землі, а також про основні напрямки державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Тож серед багатьох проблем, що постають перед нашою державою та юридичною наукою на

сучасному етапі державних політично-економічних перетворень, особливе місце займає розробка питань, пов'язаних із формуванням цілісної системи регулювання екологічної безпеки. На наше глибоке переконання, проблему екологічної безпеки необхідно розглядати в рамках ширшої проблеми – національної безпеки в цілому, оскільки національна безпека має на меті забезпечення безпеки життєво важливих інтересів усього населення країни.

Екологічна безпека є одночасно передумовою й основною складовою частиною забезпечення довготермінового сталого розвитку. Основним завданням екологічної безпеки як складника національної безпеки держави є гармонізація взаємовідносин у системі «суспільство-навколишнє середовище» шляхом попередження виникнення, мінімізації чи повної ліквідації наслідків негативного впливу на довкілля процесів різного генезису. Одним з «інструментів» екологічної безпеки як науки є забезпечення реалізації гуманістичної складової стратегії ноосферного розвитку.



Саме невирішеність і складність багатьох проблем теорії і практики забезпечення національної екологічної безпеки в нових умовах соціально-економічного та інформаційно-культурного розвитку України актуалізують досліджувану тему та обумовлюють інтерес до подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Ступінь розробленості проблеми. Тривалий час інститут екологічної безпеки є предметом дослідження і всебічного розгляду провідних учених – як економістів, так і юристів, а законодавець, здається, не звертає на це уваги. У своїх теоретичних розвідках ми спиралися на наукові роботи С.С. Алексєєва, В.І. Андрейцева, В.Л. Мунтяна, О.М. Бандурки, Н.Р. Малишевої, В.І. Семчика, Ю.С. Шемчученка, Н.І. Титової, О.О. Погрібного, В.В. Янчука, А.Г. Бобкової, М.В. Шульги, А.П. Гетьмана, В.В. Костицького, Г.І. Балюк, Т.В. Грушкевич та інших. Нас, передусім, цікавить аналіз стану національного екологічного законодавства та проблеми його практичного застосування в контексті забезпечення екологічної безпеки держави.

Наразі продовжується процес удосконалення правового інституту екологічної безпеки, тож потребують логічного продовження дослідження правового механізму охорони довкілля в Україні та узагальнення наявних теоретичних міркувань, спрямоване на вироблення аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо законодавчого регулювання відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України.

Метою дослідження є теоретична розробка окремих питань правового регулювання екологічної безпеки в Україні, оскільки необхідною передумовою вдосконалення нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні є його наукове обґрунтування. Прикладне значення дослідження полягає в тому, що, виходячи з теоретичної конструкції екологічної безпеки, будуть вирішуватись питання правотворчої і правозастосовчої діяльності органів державного управління. Загалом, дослідження проблеми правової регламентації екологічної безпеки в Україні видається перспективним напрямком дослідження.

У дослідженні використано системний, структурний, порівняльно-правовий, формально-логічний наукові методи, комплексний науковий підхід, а також інші методи наукового пізнання. Висновки, зроблені в результаті дослідження, ґрунтуються на конституційних нормах, аналізі екологічного законодавства, досягненнях еколого-правової науки.

Виклад основного матеріалу. Традиційно екологічна безпека в державі розглядається як складова частина національної безпеки [2; 3]. Вони співвідносяться як частина і ціле.

Відповідно до пункту 17 частини першої статті 92 Конституції України [4] Закон України «Про основи національної безпеки України» [5] визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки

особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Одним із пріоритетів національних інтересів України, закріплених статтею 6 Закону України «Про основи національної безпеки України», є забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів [5].

В екологічній сфері загрози національній безпеці України створюють: нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо.

Статті 16, 50, 92 Конституції України є законодавчими підвалинами екологічної безпеки нашої держави, оскільки передбачають, що забезпечення екологічної безпеки, захист населення від надзвичайних екологічних ситуацій є обов'язком держави, при цьому кожен громадянин має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище та відшкодування збитків, нанесених порушенням цього права [4].

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [7] містить розділ «Екологічна безпека», в якому йдеться про те, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молоді покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, що спричиняють загрозу екологічній безпеці.

Вагоме юридичне значення в правовому механізмі забезпечення екологічної безпеки в Україні має Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який продовжує виконувати роль базового системоутворюючого нормативно-правового акту в умовах відсутності кодифікованого нормативно-правового акту [8]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» називає екологічною безпекою такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, а також зазначає, що екологічна безпека га-

рантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Аналіз національного екологічного законодавства свідчить, що вирішенню проблеми правового забезпечення екологічної безпеки людини та довкілля в Україні присвячена низка нормативно-правових актів, які визначають вимоги щодо екологічної безпеки для різних видів діяльності. Втім, із прикрістю слід констатувати, що ці нормативно-правові акти, різні за юридичною силою та призначенням, є численними і неузгодженими [6, с. 178–179].

Зокрема, в жовтні 2016 року Верховна Рада України прийняла два нових екологічних закони – Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», який встановлює сферу застосування та порядок здійснення стратегічної екологічної оцінки, механізм проведення транскордонних консультацій, інформування про прийняте рішення та моніторинг впливу виконання документа державного планування на довкілля, та Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», що запроваджує оцінку впливу на довкілля в процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Однак обидва законодавчі акти не були підписані Президентом України і наразі повернуті на допрацювання.

Варто констатувати, що в Україні відсутні комплексні, системні механізми урахування екологічних міркувань під час розробки та прийняття проектів документів державного планування.

Як справедливо констатовано в аналітичному документі «Україна майбутнього: нова політика у сфері охорони довкілля та сталого використання природних ресурсів», чинна політика у сфері екологічного врядування в Україні не досягає мети охорони довкілля, стало природокористування та екологічної безпеки і проявляється в таких проблемах:

«1. Відсутність стратегічної спрямованості державної політики на збереження довкілля.

Відсутні стандарти якості довкілля, на досягнення яких має бути спрямована система екологічного врядування. Українське законодавство визначає лише гранично допустимі концентрації по певних забруднюючих речовинах, але відсутні стандарти якості для елементів довкілля (води, повітря, ґрунтів), до яких потрібно прагнути. Відповідно, система моніторингу та контролю втрачає сенс, оскільки не визначені конкретні показники, згідно з якими стан елементів довкілля можна оцінити. Таким чином, екологічні перевірки носять лише каральний, а не прогнозувальний чи превентивний характер і суттєво не впливають на покращення стану довкілля. Накладання штрафних санкцій на підприємства, які вже спричинили шкоду довкілля, жодним чином не покращує стан довкілля. Контролюючий орган не несе відповідальності за неякісно зроблену перевірку та поганий стан довкілля.

Національна стратегія екологічної політики України до 2020 р. – декларативна, не містить

визначених кількісних параметрів цілей та завдань. Немає індикаторів досягнення цілей стратегії. Те ж саме стосується галузевих стратегій і програм (у сфері поводження з відходами, управління водними об'єктами, збереження природно-заповідного фонду і т.д.), які є декларативними та не передбачають механізмів їхньої реалізації.

Змішані функції стратегічного планування та оперативного контролю. Формування екологічної політики та екологічного законодавства відбувається хаотично, без чіткого розділення функцій між Комітетом із екополітики ВРУ, Мінприроди та іншими ЦОВВ. Функція формування екологічної політики та контролю за її виконанням покладена на один і той самий орган – Міністерство екології та природних ресурсів України. Нерозділення цих двох функцій означає фактичну відсутність контролю за реалізацією екологічної політики.

Не здійснюється належна оцінка економічних втрат для держави внаслідок завданої шкоди довкіллю. Відсутність достовірних економічних розрахунків веде до нехтування екологічною складовою частиною в державній політиці та втрати можливостей ефективно поповнювати державний бюджет шляхом розумного екологічного управління та використання енергоефективних, альтернативних, «зелених» технологій, запровадження економічних стимулів для розвитку екологічно дружніх технологій.

Непріоритетність екологічних питань у політиці держави має своїм наслідком невиконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС та невиконання зобов'язань згідно з багатосторонніми екологічними угодами (Оргуська конвенція, Конвенція Еспо тощо), що глибоко впливає на міжнародний імідж держави.

2. Відсутність системи органів та функцій, які можуть забезпечити досягнення цієї мети.

Органи екологічного контролю не є незалежними і підпорядковуються тим органам, які повинні контролювати. До прикладу, Державна екологічна інспекція України підпорядковується Мінприроди України, діяльність якого мала б також контролювати.

Неузгодженість між визначеними законодавством функціями органів екологічного моніторингу та можливостями цих органів здійснювати цей моніторинг. До прикладу, Державна екологічна інспекція, яка має територіальні відділення в областях і принаймні мінімальну лабораторну базу для здійснення екологічного моніторингу, не має передбаченої законодавством функції екологічного моніторингу. Мінприроди, яке має передбачену законодавством функцію моніторингу, не може її здійснювати, бо не має територіальних органів і технічної бази для цього.

Відсутні органи екологічного контролю на місцевому рівні. Державна екологічна інспекція не має підрозділів на місцевому рівні, а органи місцевого самоврядування не наділені функціями екологічного контролю.

Відсутні органи нагляду (контроль за контролюючими органами).

Відсутній внутрішній і зовнішній аудит за виконанням бюджетних коштів у сфері охорони довкілля.



Інститут адміністративного оскарження не діє та знівельований.

Система збору екологічної інформації є фрагментарно і не забезпечує накопичення достатньо інформації для прийняття екологічно виважених рішень. Статистичні екологічні дані недостатньо точні і неповні. Відсутні електронні бази даних.

Неналежна система підготовки та відбору кандидатів на посади державних службовців у сфері охорони довкілля, що веде до низького рівня кваліфікації кадрів, низької мотивації та плинності кадрів.

Недостатній рівень заробітної плати державних службовців у сфері охорони довкілля, який не дає можливості залучити до роботи професіоналів, є поштовхом для корупційних дій з їхнього боку.

Слабка матеріально-технічна та дослідна база органів екологічного контролю, що унеможлиблює ефективне здійснення ними функцій моніторингу та контролю. Відсутні сучасні лабораторії, спеціальні дослідні станції та обладнання для моніторингу та контролю за станом довкілля. Працівники Державної екологічної інспекції не мають фінансової можливості виїхати на місце події.

Фрагментарна та застаріла система моніторингу стану довкілля, без якої функції контролю та прогнозування нівелюються.

Відсутній превентивний механізм для недопущення реалізації екологічно небезпечних проєктів. В Україні не прийняті законопроекти на запровадження інструментів стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля, що є великою перешкодою для гарантування недопущення здійснення екологічно небезпечної діяльності. Управлінські рішення, які мають вплив на стан довкілля, приймаються без належної екологічної оцінки.

Відповідальність за екологічні правопорушення прописана фрагментарно, без конкретних механізмів здійснення покарань. Кодекс про адміністративні правопорушення України не містить норм про орган, який уповноважений притягнути до відповідальності осіб за правопорушення у сфері збереження зелених зон, захисту тварин від жорстокого поводження тощо» [9].

У жовтні 2016 року Міністерство екології та природних ресурсів України проголосило зміну філософії і запровадження нової екологічної політики в Україні. Зокрема, оприлюднена політична пропозиція проєкту Концепції реформування системи природоохоронного контролю, якою передбачено ліквідацію Держекоінспекції та створення нового природоохоронного органу – Державної природоохоронної служби України, як єдиного інтегрованого органу екологічного моніторингу та нагляду. Заплановано створити 10 міжрегіональних територіальних підрозділів служби замість 28 існуючих обласних управлінь ДЕІ. Нові територіальні підрозділи передбачається формувати за принципом еколого-ресурсних та еколого-техногенних округів.

Сподіваємось, що ця реформа стане початком докорінних змін у підходах до збереження та відновлення найціннішого, що є в Україні: повітря, води, природних багатств,

природного середовища, а також допоможе переорієнтувати людей зі споживацького ставлення до природи на стале використання та збереження природних ресурсів для теперішніх та майбутніх поколінь.

Висновки. Тож актуальність проблем, пов'язаних із правовим забезпеченням екологічної безпеки нашої держави, не викликає сумнівів, оскільки від їх правильного розв'язання безпосередньо залежить вирішення не лише теоретичних дилем, а й конкретних питань правозастосування. Наразі необхідно виробити принципово нове ставлення держави до питання охорони навколишнього природного середовища в контексті, передусім, забезпечення екологічної безпеки.

Сучасне екологічне законодавство України – складне системне утворення, багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів і їх дублювання. Наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі для їх практичного використання.

Таким чином, кодифікація екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акту є загальною проблемою, яку слід розглядати як пріоритетне завдання державної політики. На думку більшості вчених, таким нормативно-правовим актом повинен стати Екологічний кодекс України, що органічно поєднає в собі правові приписи екологічного законодавства, які на теперішній момент містяться в різних нормативних актах. Отже, існуюча практика закріплення і структурного виокремлення правових інститутів у межах галузі права, а також значення такого інституту, як екологічна безпека, вимагають його виділення та закріплення в окремому розділі зазначеного Кодексу.

Сучасний етап розвитку суспільства висуває принципово нові вимоги до механізму правового регулювання екологічної безпеки. Законодавство багато в чому не встигає за динамікою розвитку суспільних відносин, інколи суперечить раніше прийнятим правовим актам. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо вдосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки в процесі правотворчості.

Існує потреба подальших розвідок теоретичних основ правового регулювання екологічної сфері України та їх практичного впровадження, спрямованого на підвищення ефективності природоохоронної діяльності в Україні. Зокрема, потребує теоретичного обґрунтування і введення в практику нова система забезпечення екологічної безпеки держави, що відповідає вимогам сьогодення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бехруз Х. Праворозуміння, розуміння права і правова система / Х. Бехруз // Право України. – 2010 р. – № 4. – С. 143–147.

2. Качинський А.Б., Хміль Т.А. Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика / А.Б. Качинський, Т.А. Хміль. – К. : НІСД, 1997. – 127 с.

3. Косовцев В.О., Бінько І.Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В.О. Косовцев, І.Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1996. – 61 с.

4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

6. Андрієнко В.М., Білека А.А., Кухаренко О.І. До проблеми правового забезпечення екологічної безпеки в Україні / В.М. Андрієнко, А.А. Білека, О.І. Кухаренко // Надзвичайні ситуації: безпека та захист : Матеріали IV Міжнародної на-

уково-практичної конференції. – Черкаси : ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2014. – С. 178–180.

7. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

9. Україна майбутнього: нова політика у сфері охорони довкілля та сталого використання природних ресурсів. Аналітичний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epl.org.ua/people/nashi-publikatsii/2775-ukrainamaibutnoho-nova-polityka-u-sferi-okhorony-dovkillia-ta-staloho-vykorystannia-pryrodnikh-resursiv>.

УДК 342.951;349.6

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Даценко О.Ф., старший викладач
кафедри післядипломної економічної освіти та права
Хмельницький національний університет
в.о. начальника Державної екологічної інспекції в Хмельницькій області –
Головного державного інспектора
з охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області

Досліджуються проблеми правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє середовище; здійснюється аналіз екологічних прав громадян, встановлених чинними нормами екологічного законодавства України; обґрунтовуються об'єктивні і суб'єктивні фактори реалізації екологічних прав людини, усунення причин і перешкод їх обмеження, ненадійного здійснення і захисту від порушень.

Ключові слова: екологічні права, гарантії екологічних прав, безпечне для життя і здоров'я довкілля, екологічна інформація, реалізація екологічних прав.

Исследуются проблемы правового обеспечения реализации права граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду; осуществляется анализ экологических прав граждан, установленных действующими нормами экологического законодательства Украины; обосновываются объективные и субъективные факторы реализации экологических прав человека, устранения причин и препятствий их ограничения, ненадежного осуществления и защиты от нарушений.

Ключевые слова: экологические права, гарантии экологических прав, безопасная для жизни и здоровья окружающая среда, экологическая информация, реализация экологических прав.

Datsenko O.F. LEGAL MEANS OF ENSURING REALIZATION OF CITIZENS' RIGHT TO A SAFE LIFE AND HEALTH ENVIRONMENT

Examines problems of legal support of realization of citizens' right to a safe life and health environment; analyses of environmental rights of citizens stipulated norms of the ecological legislation of Ukraine, substantiated the objective and subjective factors of the implementation of environmental human rights, addressing the causes and barriers of their limitations, unreliable realization and protection from violations.

Key words: environmental rights, guarantees of environmental rights, safe for life and health of the environment, environmental information, implementation of environmental rights.

Постановка проблеми. Розуміння проблем екології ґрунтується на тому, що людство є частиною екологічної системи, користується природними ресурсами та цілком залежить від стану екології, а отже, має екологічні права та обов'язки.

Екологічні права належать до соціальних прав і становлять окрему групу прав людини і громадянина.

Екологічні права людини і громадянина – це встановлені та гарантовані державою можливості у сфері використання природних ресур-

сів, охорони навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки. Вони пов'язані з охороною, використанням і відтворенням природних ресурсів, гарантуванням екологічної безпеки, запобіганням і ліквідацією негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереженням природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.