

*Заржицький Олександр Станіславович
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права,
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

ГЕНЕЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Як показують наукові дослідження, питання про якість життєво важливого середовища життєдіяльності людини має свою історичну основу. Екологічні потреби людини існували з древніх часів, так само, як і потреби в їжі, одязі, житті і т.д. Виділення і закріплення права на безпечне навколишнє середовище як одного з глобальних, фундаментальних прав людини базується на об'єктивних передумовах, пов'язаних з необхідністю спеціально піклуватися про збереження, відновлення і поліпшення природних умов Землі, стану біосфери для здоров'я сучасного і майбутнього поколінь людей. Внаслідок цього і відбулося переростання традиційної проблеми «охорони природи» у набагато більш широку проблему «середовища, що оточує людину».[1] Виникла необхідність у захисті не тільки природи від впливу антропогенної діяльності, але і самої людини від забрудненого довкілля.

Однак відношення суспільства до екологічних питань протягом часу було різним, що вплинуло на специфіку формування екологічного права взагалі та, зокрема, права на безпечне навколишнє середовище. Про це свідчить ряд наукових праць, що мають еколого-історичний характер.[2]

Право на безпечне довкілля належить до нового покоління прав людини, що визначилися в період другої половини ХХ століття, які знаходяться в стадії формування. Еволюцією даного права можна представити, з одного боку, як історію законодавчого регулювання відносин з досягнення безпечного для людини навколишнього середовища, а, з іншого боку як поетапний розвиток відповідних науково-правових уявлень.[3]

Відродження та злет наукових ідей, присвячених проблемам охорони довкілля, пов'язані з прийняттям у 60-х роках ХХ ст. комплексних законів про охорону природи у союзних республіках колишнього СРСР. Із назвою цих законів пов'язано те, що в науковій, освітянській та публіцистичній літературі широко вживаним та поширеним стало словосполучення «правова охорона природи».

Закон «Про охорону природи УРСР» було прийнято 30 червня 1960 р. Відповідно до ст. 1 цього Закону охорона природи полягає у збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні та розвитку всіх її багатств. Державній охороні та регулюванню використання на території УРСР підлягали: земля, надра, водні ресурси, ліси, поєзакисні й водоохоронні лісополоси, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні й визначні природні об'єкти, державні заповідники та заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства, що знаходяться в господарському обігу, а також ті, що не експлуатуються.[4]

У цей час з'являється низка наукових та навчально-методичних праць, присвячених проблемам охорони природи. Зокрема, в 1961 р. виходить друком наукове видання О. Колбасова «Охорона природи за радянським законодавством», яке мало на меті аналіз прийнятих законів про охорону природи. Автор формулює поняття «охорона природи» та «правове забезпечення охорони природи». На його думку, охорона природи – це сукупність заходів, спрямованих на організацію раціонального використання природи, на захист, відтворення і примноження її багатств. Правове забезпечення охорони природи розглядалося як законодавче визначення підстав і умов користування природними благами з урахуванням їх збереження і відновлення, а також встановлення юридичної відповідальності за порушення правопорядку, передбаченого з метою охорони природи.[5]

Серед навчально-методичної літератури з'являються навчальні посібники, присвячені проблемам правової охорони природи, які мали на меті усунення прогалин, пов'язаних із викладенням в юридичних вищих навчальних

зкладах держави спецкурсу із зазначених питань [6]. Автори посібників вважали, що студенти вищих юридичних закладів освіти повинні володіти законодавством про охорону довкілля та практикою його застосування. Питання про навчальний курс із проблем охорони природи для студентів відповідних ВНЗ не є дискусійним. На їх думку, зазначений курс із методичних міркувань може бути об'єднаний із навчальним курсом земельного права. Не виключається можливість перетворення навчального курсу «Земельне право» на курс «Земельне право і правова охорона природи».

Зазначена обставина з викладенням навчальної дисципліни з проблем охорони природи стала суттєвим підґрунтям для розвитку науки в кардинально новому, досі недослідженому напрямі вивчення закономірностей та особливостей комплексного розвитку правового регулювання використання та охорони природи як єдиного організму. Вперше в юридичній літературі проголошується теза, що всі об'єкти природи взаємопов'язані та впливають один на одного. Взаємозв'язок і взаємозумовленість, які існують між об'єктами природи, викликають необхідність проведення комплексної охорони як живої так і неживої природи у всій його багатоманітності.[7]

У працях, що аналізуються, наводиться наукове поняття «правова охорона природи» як встановлена законом система заходів, спрямованих на організацію охорони природи, раціональне використання, відтворення та примноження її ресурсів.[6]

У науковий обіг уперше вводиться термін «природоохоронне законодавство», яке на довгі роки стане домінуючим у дискусіях стосовно існування комплексної галузі права і законодавства із відповідною назвою [6]. Аналізуючи питання виникнення законодавства про охорону природи, автори констатують, що довгий час правові норми про охорону природи за загальним правилом охоплювалися земельним, водним, лісовим і гірничим законодавством. Наразі таке становище, на її думку, є недоцільним. Ці норми слід виокремити із зазначених галузей законодавства та на їх основі створити

спеціальні законодавчі акти, спрямовані на комплексну охорону природи та її особливо цінних об'єктів.[6]

Питання охорони природи, обґрунтування наукових засад інтеграції, систематизації та кодифікації законодавства про охорону довкілля отримали своє втілення в деяких наукових статтях, що були видані протягом 60-х років ХХ ст. Зокрема, М. Казанцев доходить висновку про те, що відбулася значна диференціація законодавчих актів у сфері регулювання правовідносин стосовно використання природних ресурсів. Поряд із земельним законодавством досить чітко виокремилося водне й лісове законодавство та законодавство про надра. Самостійного значення набуває природоохоронне законодавство. Але поряд з уже існуючою диференціацією необхідна його інтеграція. Вперше в юридичній літературі пропонується об'єднати норми права, які є загальними для регулювання використання та охорони природних ресурсів. Формою такого об'єднання повинен стати Закон про використання природних ресурсів та їх охорону [8]. Крім того, М. Казанцев вважав, що природоохоронне законодавство союзної республіки може бути сконцентровано в особливих Кодексах охорони природи. Земельне, водне і лісове законодавство та законодавство про надра не охоплюватимуть всі об'єкти природи, які необхідно охороняти, оскільки за їх межами залишається, наприклад охорона атмосферного повітря та деякі інші об'єкти природи. Тому бажано забезпечити розробку й прийняття Кодексів охорони природи в кожній союзній республіці [9]. Ця пропозиція стала першоджерелом у майбутній дискусії про розробку та прийняття Екологічних кодексів у державах колишнього СРСР.

Наукові дослідження проблем

Розглядаючи формування права на безпечне навколишнє середовище в законодавчому плані, необхідно відзначити, що до середини ХХ століття це право, як юридична категорія, офіційно не було закріплено ні у вітчизняних, ні в міжнародних нормативних актах. Фундамент правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі забезпечення права на безпечне довкілля, почав формуватися в післявоєнні роки.[4]

У цей же час відбувається законодавче формування зазначеного права і на міжнародному рівні. Так велике значення для розвитку інституту екологічних прав мала Стокгольмська конференція ООН 1972 року, на якій міжнародним співтовариством уперше були виділені й обговорені проблеми конкретно екологічних прав. найважливішим результатом проведення цієї конференції стало прийняття Декларації з навколишнього середовища.[5]

Формування національного і міжнародного екологічного законодавства стало своєрідним поштовхом для розвитку відповідних теоретичних еколого-правових уявлень. Як стверджують дослідники екологічного права, формування в науці інституту екологічних прав та обов'язків почалося з права людини на сприятливий стан навколишнього природного середовища.[6]

Для позначення розглянутого права з 80-х років ХХ сторіччя в еколого-правовій науці використовується поняття «право на сприятливе навколишнє середовище». Немаловажне значення для формування теоретичної основи цього права мали роботи В.Л. Мунтяна. Головною метою охорони природи, основним принципом природоохоронної діяльності учений вважав збереження і поліпшення стану довкілля для життя нинішнього й майбутнього поколінь.[7] Іншими словами, охорона природи трактувалася їм, насамперед, як охорона і захист того природного середовища, що оточує людину, від шкідливого на нього впливу.

У 1990р. право на здорове навколишнє середовище вперше було досліджено на дисертаційному рівні М.І. Васильєвою. На думку автора, це право носить наднаціональний характер. Під зазначеним правом розумілося «закріплена в законі, охоронювана державою можливість споживання і використання безпечних для здоров'я природних благ, яка безпосередньо реалізується і забезпечується обов'язком усіх протилежних суб'єктів (юридичних, фізичних осіб, держави) охороняти здоров'я населення при здійсненні природокористування й іншої екологічно значимої діяльності та захищається у випадку порушення в судовому, адміністративному, іншому порядку».[8]

Нормативно-правова категорія екологічної політики України, як комплексне забезпечення стратегічних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки з'явилися не одразу. Її об'єктивація та опосередкування у правових нормах відбувається, як справедливо стверджує Краснова М.В., у певний спосіб через усвідомлення окремою людиною та суспільством у цілому необхідності впровадження низки заходів, здатних попередити настання негативних для природного середовища та здоров'я людини наслідків від різних видів господарської діяльності, а також відновити (відтворити) порушений стан природного середовища від такої діяльності чи ліквідувати наслідки негативних для суспільства і навколишнього середовища природних явищ. Таке формування відповідної моделі поведінки проходить відповідну трансформацію в людській свідомості елементів суспільної необхідності, які виступають різними формами соціального регулювання певних видів діяльності. іншими словами, з одного боку, ми маємо говорити про відповідну періодизацію розвитку правових засад компенсації екологічної шкоди, з іншого про ті джерела права де здійснюється така об'єктивація суспільної необхідності компенсації екологічної шкоди, що виникає за різних життєвих ситуацій.[9]

Без перебільшення можна констатувати про позитивний вплив еколого-правової науки, як впевнено стверджує Андрейцев В.І., на процес проведення наукових досліджень та вдосконалення еколого-правової освіти, розробки наукових концепцій і доктрин, кодифікації екологічного законодавства спочатку ССРСР, згодом незалежних суверенних держав, утворених на тлі розпаду бувшого ССРСР, що знаменувало нову віху доктринального формування наукових концепцій розвитку економічного права.[10]

Можна до деякої міри поділити стурбованість та критичний аналіз запропонованої модифікації проф. Петрова В.В. про поєднання природноресурсового і природоохоронного права в єдину супергалузь економічного права, як суто механічного їх об'єднання двох гармонійно існуючих галузей.[11]

Але це не основний аргумент в такому об'єднанні споріднених галузей законодавства і права. На мій погляд, стверджує Андрейцев В.І., ілюзорність об'єднання природноресурсового і природоохоронного права полягає якраз в їх одно полярності поза межами захисту здоров'я і життя самої людини, яка функціонує у відповідному соціальному і природному середовищі, що все більше справляє на неї негативний небезпечний вплив, створює небезпеку для її життєдіяльності, а чинний на той час механізм правового регулювання не передбачив відповідних приписів щодо забезпечення екологічної безпеки самої людини.[12]

Саме завдяки розвитку еколого-правових досліджень кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття вдалося домогтися наукового і практичного компромісу, завдяки якому була реалізована концепція сталого використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, що була закладена спочатку в проект Основ екологічного законодавства, згодом уточнений Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», у розробці якого від наукового корпусу правознавців-екологів брали безпосередньо й активну участь В.А. Андрейцев, В. Костицький, Н. Малишева.[13]

Ідея правового забезпечення екологічної безпеки, як вимога, принцип і механізм правового регулювання у поєднанні з ефективним природокористуванням і забезпечення стандартизованої якості довкілля обумовив піонерську розробку концептуальних засад екологічних прав і свобод людини і громадянина, що знаменувало чітку гуманістичну спрямованість Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прийнятого 25 червня 1991 року, і як показав досвід України, такі ідеї екологічного закону стали реальними і переконливими інноваційного еколого-правового світогляду, забезпечених досвідом правозастосування його правових приписів.

Законодавча модель вказаного Закону обумовила науково-правничу перспективу еколого-правових досліджень в нових політичних, еколого-

соціальних і економічних реаліях суверенності України, розробку нових законів та Кодексів у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні.[14]

Концепція реалізації права охорони навколишнього середовища обґрунтована Кравченко С.М., в якій чільне місце приєднується суб'єктивним чинникам механізму право реалізації, зокрема соціально-психологічним, правосвідомості, правовій культурі, які виступають суб'єктивними мотиваціями дотримання норм права охорони навколишнього середовища.[15]

Середина 90-х минулого віку характеризується активною розробкою проблеми правового забезпечення екологічної безпеки в різних сферах екологічно безпечної діяльності.[16] На стику різних сфер безпеки досліджена проблема забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні Г.І. Балюк.[17]

Концепція реакційного права досліджена в докторській дисертації та монографічній розвідці, інших публікаціях А.Г. Бабкової.[18]

Як стверджує Г.І. Балюк, розвиток суверенної Української держави неможливий без розробки та здійснення багатопланової, цілеспрямованої системи захисту її національних інтересів. У вирішенні цих завдань особливо відповідальна роль належить концепції (Основам державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997р.[19]

У цій Концепції національна безпека України визначена як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей.

Головними об'єктами національної безпеки є: громадянин - його права і свободи; суспільство – його духовні і матеріальні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність, недоторканість кордонів.

Національна безпека – відносно новий елемент вітчизняної науки і практики. Ось чому ми повинні чітко усвідомлювати зміст цього поняття. В сучасному світі національна безпека – це конкретний напрямок діяльності, пов'язаний з виявленням, профілактикою та подоланням того, що деструктивно впливає на усталене існування країни, її громадян, важливих суспільних і державних інституцій.[20]

Політика національної безпеки здійснюється з метою уникнення чинників, які погіршують життя людей, знищують потенціал нормального розвитку країни; вона унеможливорює втрати того, що для народу країни є реальною цінністю (ресурси, культурні надбання, екосистеми, тощо).

Система національної безпеки України передбачає наступні види безпеки: політичну, економічну, соціальну, воєнну, екологічну, науково-технічну, інформаційну. Вони об'єднані в загальну систему на основі Концепції національної безпеки України.

Отже, екологічна безпека як явище є однією із складових загальної безпеки, що формують систему національної безпеки України. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України серед пріоритетних національних інтересів передбачає, зокрема, забезпечення економічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства, зміцнення генофонду українського народу, його фізичного й морального здоров'я та інтелектуального потенціалу тощо.[21]

Державна екологічна політика національної безпеки визначається виходячи з пріоритетності національних інтересів та загроз національній безпеці України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах національної безпеки відповідно до чинного законодавства.

Екологічна безпека базується на концепції всеохоплюючої системи міжнародної (глобальної) безпеки, в якій перша розглядається як органічна частина і ключовий компонент даної системи. Враховуючи, що екологічна небезпека сьогодні проявляється на всіх рівнях діяльності людини від

глобального до місцевого – на нашу думку, екологічна безпека в системі національної безпеки України має стати головним напрямком розвитку. Це пов'язано з тим, що екологічна безпека як найважливіша складова національної, вплетена в особисту безпеку людини її екобезпеки. А останнє впливає із природного права людини на безпеку життя і обов'язку держави забезпечити безпечне для її життя і здоров'я навколишнє природне середовище належними і достатніми засобами. Тому всі інші види національної безпеки вимагають максимальної «екологізації».[22]

З урахуванням зазначеного можна розглядати національну екологічну безпеку України, що базується на суверенітеті народу України над належними йому на праві власності природними багатствами, як локальну екобезпеку (безпеку екологічних систем) та особисту безпеку людини.[23]

Саме завдяки розвитку еколого-правових досліджень кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття вдалося домогтися наукового і прагматичного компромісу, завдяки якому була реалізована концепція сталого використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, що була закладена спочатку в проект Основ екологічного законодавства, згодом уточнений Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», у розробці якого від наукового корпусу правознавців-екологів брали безпосередньо й активну участь В.Андрейцев, В. Костицький, Н. Малишева.[24]

Ідея правового забезпечення екологічної безпеки, як вимога, принцип і механізм правового регулювання у поєднанні з ефективним природокористуванням і забезпеченням стандартизованої якості довкілля обумовив піонерську розробку концептуальних засад екологічних прав і свобод людини і громадянина, що знаменувало чітку гуманістичну спрямованість Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прийнятого 25 червня 1991 року, і як показав досвід України такі ідеї екологічного законодавства стали реальними і переконливими інноваційного

еколого-правового світогляду, забезпечених досвідом правозастосування його правових приписів.

Законодавча модель вказаного Закону обумовила науково-правничу перспективу еколого-правових досліджень в нових політичних, еколого-соціальних і економічних реаліях суверенності України, розробку нових законів та Кодексів у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні.[25]

Друга половина ХХ століття відзначилася значним посиленням втручання людини в природне середовище активізацією економічної діяльності, масштабними розробками корисних копалин, освоєнням нових джерел енергії, регіональними військовими конфліктами. Проблеми взаємодії суспільства і природи набули глобального виміру і вийшли за межі окремих держав і регіонів. Наслідки цих проблем безпосередньо торкаються і впливають на різні сторони матеріального, соціального та духовного життя людства і досліджуються цілою групою суспільних і природних наук – від соціології до біології, географії та інших наук про Землю.

Розвиток згаданих проблем пов'язаний з активізацією протягом останньої тисячі років взаємодії людства з географічною оболонкою планети, визначеною як трансформаційний тип взаємодії на відміну від міграційного та адаптаційного типів, які домінували до цього часу.

Трансформаційна взаємодія передбачає, замість переміщення населення у пошуках сприятливіших природних умов або пристосування до них, активне перетворення природи, яке розпочалося з розвитком осілого землеробства. Після освоєння степових просторів цивілізація почала освоювати лісовий пояс, що зумовило істотне зменшення лісо вкритих площ протягом останніх 1,5-2 тисяч років. Враховуючи сучасні господарські тенденції можемо передбачити, що процес скорочення лісо вкритих площ буде прогресувати, незважаючи на активний громадський екологічний рух.

В Україні, в умовах інтенсивного використання лісових ресурсів дедалі більшого господарського навантаження зазнають лісові екосистеми. Крім того,

негативний, антропогенний вплив на ліси проявляється шляхом осушення територій, забруднення атмосферного повітря, зміни гідрологічного режиму територій, інтенсифікації рекреаційної діяльності.

Список літератури

1. Проблема окружающей среды в мировой экономике и международных отношениях. Отв. Ред. Р.А. Новиков. – М.: Мысль, 1976. – с. 152.
2. Гетьман А.П. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини // Вісник АПрН України. – 2000. - №1 (20). С. – 129-137.
3. Бередихітіна В.Л, Конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє середовище. Монографія., - Харків: Видавець ФО – П Вакінерчук Н.М., 2008. с. – 7.
4. Там же. С. – 8.
5. Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права. – 1997., Т.3., с. – 682-687.
6. Ефимов Е.М. Развитие института экологических прав и обязанностей в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. – 2004. - №2., с. – 8-13.
7. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. – К.: Вища школа, 1982. с. – 231.
8. Васильева М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Автореферат дисс. канд. юрид. наук. – М., 1990. с. – 26.
9. Краєнова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія, - К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. с. – 439.
10. Андрейцев В.І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини; ретроспективний аналіз та погляди у майбутнє., Дніпропетровськ – НГУ, 2010, - с. 25.

11. Виленская Е.В., Дидоренко Э.А., Розовский Б.Г. Правовая охрана человека в окружающей среде., Луганск. – 1999., с. – 88-89.
12. Актуальні проблеми екологічного права: Новітні доктрини; ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє, Дніпропетровськ – НГУ, 2010., - с. 26.
13. Там же. С. – 27.
14. Там же. С. – 27.
15. Кравченко С.Н., Реализация права охраны окружающей среды. Автор. дис.... доктора юрид. наук. Харьков. 1991. с. – 41.
16. Правові аспекти забезпечення екологічної безпеки в Україні. Заключний звіт по держбюджет. темі № 554. За ред. Проф.. Андрейцева В.І. – К.: - 1993. – 36 с.; Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування. Автореф. дис.... Канд.. юрид. наук. – К., 1996. – 20 с.
17. Балюк Г.І., Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні – К., 1997. с. – 5.
18. Бобкова А.Г., Рекреационное право. Донецк. – 2000 – с. 249.
19. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України // Голос України. – 1997. – 4 лютого. – с. 5-6.
20. Селіванов В. Безпека України: нелегкий шлях становлення. // Голос України - 1993. – 6 квітня. – с. 3.
21. Балюк Г.І., Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні – К., 1997. с. - 6.
22. Балюк Г.І., там же. С. – 7.
23. Аганбегян А.Г. Экологические аспекты программы биосферных и экологических исследований // Вестник АН СССР. – 1998. - № 11. – с. 65.
24. За розробку цього закону вказані фахівці були удостоєні відповідно до Указу Президента України почесних звань «Заслужений юрист України».
25. Андрейцев В.І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини: ретроспективний аналіз та погляди у майбутнє – Київ – Дніпропетровськ, ЄАПШП, НГУ – 2010., - с. 26-27.