
А. Гетьман, проректор по научной работе Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины

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

Современное состояние развития экологического законодательства Украины вызывает у многих специалистов чувство неудовлетворенности. Об этом свидетельствует ряд научных статей и выступлений ученых, представителей правоприменительных органов на научных, научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах и т. п. Таким образом, налицо общественная потребность в дальнейшем развитии и совершенствовании этой отрасли права и законодательства.

Экологическое законодательство относится к новым, и, как показывает теория и практика, сложным отраслям законодательной системы Украины. В связи с этим возникает необходимость в разработке Концепции развития экологического права и законодательства Украины. Целью такой Концепции должны стать предложения относительно основ экологического

законодательства как существующей, так и развивающейся нормативно-правовой системы, опирающейся на прогностические оценки и перспективные программы социально-экономического развития государства; обоснование системной основы и принципов построения, реализации и развития законодательства, что подразумевает подготовку обоснованных предложений относительно видов законов, законов и подзаконных актов, законов и международно-правовых актов, а также внутренних связей между подразделениями систем законодательства (отрасли, подотрасли, нормативно-правовые комплексы и правовые институты); четкое определение критериев законодательного регулирования, разработка механизма обеспечения действия закона, его мониторинга; обеспечение функционирования законодательства по выполнению условий

проведения государственных реформ в экономической, социальной, судебной, административной и других сферах; совершенствование законодательства в области разработки механизма уравнивания «вызовов» глобализационных процессов, которые могут иметь негативный характер; разработка рекомендаций по оптимизации процесса подготовки, принятия и реализации законов¹.

Следует отметить, что вопрос разработки концепций развития законодательства в целом и его отдельных составляющих (отдельных отраслей права и законодательства), в том числе и экологического, уже несколько лет находятся в поле зрения ученых-юристов постсоветских государств. Проводятся исследования по разработке Концепции развития законодательства РФ², экологического законодательства РФ³, земельного, лесного

и горного законодательства РФ⁴, экологического законодательства республики Казахстан⁵. В рамках этих исследований анализируются понятия экологического законодательства, его современное состояние, факторы, влияющие на развитие экологического законодательства, объект (объекты) экологических отношений, предмет экологического законодательства, методы правового регулирования экологических отношений, проблемы экологизации других отраслей законодательства, соотношение экологического и других отраслей законодательства, развитие экологического законодательства в глобализационном контексте, принципы экологического права. Важное значение в этих работах придается концепции правового закона, правилам экологического нормотворчества, систематизации экологического законодательства, основным направлениям и состоянию развития экологического законодательства, приоритетам (последовательности) в принятии и дополнении

¹ Бринчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Бринчук. – СПб. : Изд-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 // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства / С. А. Боголюбов, И. Ф. Панкратов, Л. А. Заславская. – 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. – Серия 11. Право. – 1995. – № 4; Ключкин Б. Д. Концепция развития горного законодательства / Б. Д. Ключкин, 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 // Газета «Доживем до понедельника». – 1996. – 24 мая.

актов, перечню действующих и предлагаемых нормативных правовых актов экологического направления, подготовке основного акта экологического законодательства (история вопроса, его значение и место в экологическом законодательстве, основной акт экологического законодательства в контексте кодификации, зарубежный опыт и содержание основного акта). В процессе разработки Концепции большое внимание уделено общей характеристике механизма правового регулирования экологических отношений, в рамках которого рассматриваются следующие вопросы: экологическое нормирование, эколого-техническая регламентация, экологическая стандартизация, оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, планирование использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, экологическое лицензирование, экологические договоры, экологический аудит, экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды, организационно-правовые меры информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, экологическое воспитание и образование, экологический контроль, юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Разработка Концепции развития экологического права и законодательства является вызовом современности. По мнению Ю. А. Тихомирова, в период великих преобразований особенно обостряются вопросы о но-

вой роли права, обновлении и развитии законодательства. Без их решения невозможно успешное формирование правового государства. Необходима современная научная концепция, которая позволит предсказать динамику развития законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законодательные акты на ближайшую перспективу и последовательность принятия других законов с учетом потребностей экономики, социальной и политической сфер¹.

Создание научной Концепции развития экологического права и законодательства может рассматриваться в качестве важной предпосылки для преодоления одной из отрицательных черт современной публичной власти, связанной с игнорированием научных разработок и рекомендаций по вопросам совершенствования действующего экологического законодательства. В частности, сегодня отсутствует четкая последовательность и определенность в основных законодательных актах, принимаемых Верховной Радой Украины по проведению кодификации экологического законодательства. Так, Основными направлениями государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, утвержденными постановле-

¹ Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров // Концепция развития российского законодательства. – Изд. 3-е. – М., 1998. – С. 5.

нием Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г., предусматривается разработка и принятие Экологического кодекса Украины. В то же время недавно принятый Закон Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г.» от 21 декабря 2010 г. кодификации экологического законодательства в форме Экологического кодекса Украины не предусматривает.

Разработка Концепции должна также стать условием преодоления препятствий на пути к реализации и внедрению механизма правового сопровождения национальной экологической политики.

Национальная экологическая политика в современных условиях рассматривается как интегрированный фактор социально-экономического развития Украины, который способствует обеспечению перехода к устойчивому развитию экономики и внедрению экологически сбалансированной системы природопользования. Однако эффективность регулирования отношений по охране окружающей природной среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности остается недостаточно высокой. Об этом свидетельствует состояние окружающей среды на значительной территории Украины, существенное уменьшение минерально-сырьевых ресурсов, ухудшение здоровья населения и др.

Антропогенная и техногенная нагрузка на окружающую среду в несколько раз превышает соответствующую

показатели в развитых странах мира и продолжает расти. На сегодняшний день в государстве накоплено свыше 35 млрд т отходов, 17 % ее территории подтоплено, а более 18 % поражено интенсивной эрозией.

Плотность выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в последнее время составляет более 130 кг на каждого жителя, что в десятки раз превышает этот показатель в развитых странах мира.

В Украине самый высокий в Европе уровень потребления водных ресурсов, вырубки лесов, распаханности земель. Например, распашка сельскохозяйственных угодий в Херсонской области составляет 90,1 %, в Николаевской – 84,6 %, Запорожской – 84,2 %, Одесской – 80,2 %, тогда как по Украине в целом – 78,5 %. Такого уровня распаханности не имеет ни одна страна мира¹. Около 15 % территории Украины с населением более 10 млн чел. находится в критическом экологическом состоянии.

Таким образом, современная экологическая ситуация в Украине на всех уровнях, как официальных, так и неофициальных, однозначно определяется как кризисная. Скорость деградации окружающей среды в Украине превысила скорость процессов биологического приспособления живых организмов к среде обитания, то есть нарушение экосистемы приобретает необратимый характер.

¹ Пономаренко Г. Економіко-правова та екологічна охорона земель як складова національної безпеки / Г. Пономаренко, В. Мironov // Право і безпека. – 2005. – № 4 (1). – С. 150–153.

Причины кризиса в основном носят субъективный характер, что проявляется в отношении человека, общества и государства к окружающей природной среде. Можно выделить несколько основных факторов, ведущих к углублению кризисных явлений в экологической составляющей нашего государства.

Во-первых, отсутствие политической воли государства по последовательному и эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования. Верховной Радой Украины 5 марта 1998 г. было принято Постановление «Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности». Оно предусматривало осуществление ряда мероприятий организационно-управленческой, политико-правовой, социально-экономической, гуманистической направленности по решению экологических проблем в контексте национальной экологической безопасности Украины. Но промедления с развитием системы экологической стратегии Украины не позволили и не обеспечили возможность в полной мере реализовать требования этого постановления.

Во-вторых, недостаточное развитие законодательства и права в области природопользования и охраны окружающей среды. При наличии большого количества законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих

экологические общественные отношения, все или почти все они страдают серьезными недостатками: значительное количество декларативных положений, несогласованность, а иногда и прямые противоречия, недостаточное регулирование экологических процедур (экологическое нормирование, лицензирование, оценка воздействия на окружающую среду, организация и проведение экологической экспертизы и т. д.), отсутствие эффективных механизмов реализации нормативных требований, конкуренция норм действующих законов и других нормативно-правовых актов.

В-третьих, дефекты в организации государственного управления охраной окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Речь идет прежде всего о системе специально уполномоченных государственных органов, на которые возложена организация и обеспечение выполнения требований законодательства в этой сфере. Чего только стоит хаотично-периодическая смена названий этих органов: Государственный комитет земельных ресурсов; Государственное агентство земельных ресурсов; Государственный комитет земельных ресурсов; Министерство охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности; Министерство экологии и природных ресурсов; Министерство охраны окружающей природной среды. И этот перечень можно продолжать.

Следующим фактором являются ведомственные интересы, которые удовлетворяются главным образом за

счет игнорирования экологических интересов общества. Это явление называется «ведомственный эгоизм», когда соответствующие предпринимательские структуры, преследующие личные интересы, лоббируют необходимые решения в правительстве и парламенте, которые противоречат требованиям Конституции, экологическому законодательству и общим экологическим потребностям государства.

К причинам углубление кризисных явлений в сфере охраны окружающей среды следует также отнести дефицит финансирования программ и мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Одной из причин низкого уровня финансирования по разделу 20 «Охрана окружающей природной среды и ядерная безопасность» Госбюджета Украины является то, что расходы на охрану окружающей среды не относятся к защищенным статьям, определенным Законом Украины о Государственном бюджете. Бюджетным кодексом Украины установлено, что налоги, сборы и другие налоговые платежи зачисляются в бюджеты полностью. То есть сборы за специальное использование природных ресурсов направляются в бюджет не по целевому назначению на природоохранные мероприятия, как это предусмотрено ст. 46 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», а «растворяются» в его доходной части. Ситуация осложняется и тем, что большинство ведомств не считают приоритетными проблемы окружающей среды.

По данным статистики, на охрану окружающей природной среды, недопущение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в Украине расходуется лишь 11–19 % сборов за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды¹.

Завершая перечень основных факторов, способствующих углублению кризисных явлений в экологической составляющей нашего государства, нельзя не упомянуть и о крайне низком уровне правосознания, экологических знаний и экологической культуры. Крайне низкий уровень общей и экологической культуры, небывалый моральный упадок общества, безнаказанность – это общий фон, на котором происходит деградация окружающей среды.

Осуществлять собственную экологическую политику – суверенное право государства. Этот тезис рассматривается как фундаментальный принцип международного экологического права, но поскольку экологические проблемы не признают государственных границ, он применяется только в контексте с требованием: «государство, которое обеспечивает деятельность на своей территории, не причиняет экологический ущерб другим» (принцип 21 Стокгольмской де-

¹ 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.

ларации 1972 г. и принцип 2 Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г.). Формирование экологической политики должно базироваться на европейском подходе и носить превентивный характер, соответствовать требованиям национальной и общеевропейской экологической безопасности.

В статье 16 Конституции Украины в аккумулятивном виде сформулированы основные направления экологической политики, а именно: обеспечение экологической безопасности; поддержание экологического равновесия на территории Украины; преодоление последствий Чернобыльской катастрофы – катастрофы планетарного масштаба; сохранение генофонда Украинского народа. Наряду с этими конституционными основами экологической политики являются: право собственности на природные ресурсы (ст. 13); право граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и возмещение причиненного нарушением этого права вреда; право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение (ст. 50); земля провозглашена основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства (ст. 14); каждый обязан не наносить вред природе, возмещать причиненные им убытки (ст. 66).

Современная экологическая политика разрабатывается и внедряется в напряженных политических условиях, при которых различные поли-

тические цели и интересы ведомств часто приводят к конфликтам между отдельными субъектами общества. Обычными, к сожалению, становятся ситуации, когда очень трудно найти политический консенсус между экологическими органами и природопользователями, интересы которых часто лоббируются соответствующими ведомствами и местными властными и неправительственными структурами.

Рассматривая содержание экологической политики сквозь призму конкретных результатов действий по реализации декларируемых намерений, следует с горечью констатировать, что природно- и энергозатратный, ресурсоемкий тип современной экономики страны определяет ее невысокое место в стратегии развития. В то же время именно экологические факторы должны влиять на структуризацию и пути модернизации экономики.

Формирование экологической политики – процесс, принадлежащий к наиболее высоким уровням политики, который представляет собой комплексный подход к конкретным экологическим проблемам, уравнивая цели экономического развития и охраны окружающей среды, рассматривая их влияние на распределение национальных богатств и макроэкономике. Но самое важное, что экологическую политику должны внедрять на микроуровне, на каждом предприятии и объекте, влияющим на состояние окружающей среды. Приемлемость экологической политики и ее соблюдение зависит от того, в какой

степени нижние уровни правительственных органов, промышленности и других субъектов регулирования воспринимают установленные цели и задачи экологической политики как справедливые и реальные. От достижения консенсуса между ними зависит окончательный успех экологической политики¹. Безусловно, на таких принципах эколого-правовой доктрины и будет строиться экологическая политика государства.

Новая экологическая политика должна включать следующие условия: человек не может считаться здоровым в больной окружающей среде; нельзя решать экологические вопросы вне экономического развития или вопреки ему; уменьшение затрат природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды на единицу конечного экономического результата; сокращение экологического ущерба должно стать необходимым условием дальнейшего экономического развития².

С учетом приведенного нельзя обойти вниманием Закон Украины «Об основных началах (стратегии) государственной экологической политики на период до 2020 г.» от 21 декабря 2010 г., где в развернутом виде спрогнозированы и сформулированы

наиболее принципиальные положения правового механизма реализации экологической политики и его концептуальные основы.

Прежде всего основными началами определяются принципы национальной экологической политики, среди которых можно выделить следующие: усиление роли экологического управления в системе государственного управления Украины с целью достижения равенства трех составляющих развития (экономической, экологической, социальной), что обуславливает ориентирование на приоритеты устойчивого развития; учет экологических последствий при принятии управленческих решений, разработке документов, содержащих политические и/или программные принципы государственного, отраслевого (секторального), регионального и местного развития; предотвращение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предусматривающее анализ и прогнозирование экологических рисков, которые основываются на результатах стратегической экологической оценки, государственной экологической экспертизы, а также государственного мониторинга окружающей природной среды; участие общественности и субъектов хозяйствования в формировании и реализации экологической политики, а также учет их предложений при совершенствовании природоохранного законодательства, неотвратимость ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды; доступность, до-

¹ Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль : посібник / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. – С. 130.

² Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 9.

стоверность и своевременность получения экологической информации; государственная поддержка и стимулирование отечественных субъектов хозяйствования, осуществляющих модернизацию производства, направленную на уменьшение негативного воздействия на окружающую природную среду, и др.

Большое внимание уделяется дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере охраны окружающей природной среды, что непосредственно связано с необходимостью решения стратегических задач формирования Концепции развития экологического права и законодательства. В частности, отмечается необходимость эффективного функционирования системы законодательства в сфере охраны окружающей природной среды, направленного на достижение национальных приоритетов. Основными требованиями этого законодательства является его соответствие Конституции Украины, приближение к соответствующим директивам ЕС, обеспечение внедрения многосторонних соглашений (конвенций, протоколов и др.), стороной которых является Украина, социальная направленность, реалистичность, экономическая эффективность. Законодательство должно способствовать гибкому применению соответствующих экономических инструментов для стимулирования внедрения инновационных экологических технологий, решению экологических проблем на местном уровне.

Предусмотрена также необходимость: обеспечить соблюдение зако-

нодательства Украины, гарантирующего право граждан на доступ и пользование землями водного фонда и землями рекреационного, оздоровительного, природоохранного и историко-культурного назначения; завершить формирование национальной законодательной базы по вопросам биобезопасности и обеспечить ее дальнейшее совершенствование с учетом соответствующих положений законодательства ЕС; рассмотреть целесообразность разработки подзаконных актов относительно участия общественности в принятии решений или ратификации Алматинской поправки к Орхусской конвенции.

Важнейшим организационным условием эффективной реализации экологической политики является стабильность системы государственного управления охраной окружающей среды, что предполагает не только стабильность соответствующего законодательства, но и надлежащее кадровое и материально-техническое обеспечение деятельности органов управления на всех уровнях.

Реализация механизма экологической политики должна стать процессом, открытым для участия всех слоев населения, к этой работе должны привлекаться широкие круги научных работников и специалистов. Научные и технические знания, на которых основывается экологическая политика, должны всесторонне освещаться средствами массовой информации, что способствует взаимодействию между процессом создания экологической политики и общественным

мнением, в результате которого можно достичь социального консенсуса.

Наличие действенной экологической политики станет гарантией того, что за экологические ошибки, допущенные сегодня, не придется расплачиваться дорогой ценой завтра. А цели экономического и социального развития будут достигаться с учетом необходимости обеспечения безопасной для жизни, здоровья и деятельности человека окружающей среды, сохранения природных богатств для будущих поколений.

Таким образом, разработка Концепции развития экологического права и законодательства является важной составляющей в алгоритме формирования единой, логически последовательной, всесторонне взвешенной и обоснованной доктрины национальной экологической политики Украины, поиска наиболее эффективных и оптимальных форм и методов ее реализации.

Опубликовано: Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 165–173.