

Розділ I

Правове й законодавче забезпечення національної економічної, технологічної та екологічної безпеки

А. П. Гетьман

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення екологічної політики як гармонійної складової національної безпеки України, необхідності впровадження екологічної політики на макрорівні.

Ключові слова: екологічна політика, національна безпека, еколого-правова доктрина.

За думкою вчених-правознавців екологічна політика держави має уособлювати досягнення науково-технічного потенціалу, а тому має стати осмисленим і цілеспрямованим напрямом діяльності України щодо вирішення реальних екологічних проблем, орієнтованих на забезпечення екологічної безпеки, захист навколишнього природного середовища та дотримання режиму використання природних ресурсів на основі запровадження багатогранності форм права власності і права природокористування. Здійснення екологічної політики України має опиратися на основні засади та важелі соціально-економічного розвитку, тобто базуватися на реальній економіці і безумовній соціальній орієнтації. Тому в якості основних пріоритетів держава має виділяти найважливіші соціальні цінності – гарантування екологічної безпеки і захист екологічних прав людини.

Важливим є і те, що реалізацію екологічної політики слід проводити на базі довгострокових науково-технічних та поточних програм, серцевину яких мають складати цільові заходи економічного, науково-технічного, організаційного, матеріально-технічного та державно-правового забезпечення охорони життя та здоров'я громадян від небезпечного се-

редовища, створеного внаслідок антропогенної діяльності та аномальних природних явищ. При цьому держава має запровадити систему гарантій і визначити основні засади права загального використання природних ресурсів своїм громадянам та створювати необхідні соціально-економічні умови для сприятливого спілкування людини з навколишнім природним середовищем для задоволення рекреаційних, оздоровчих, біологічних та інших життєво необхідних духовних та майнових інтересів громадян. Вирішення екологічних проблем доцільно забезпечити системою гарантій ощадливого використання та відтворення природних ресурсів на основі застосування і впровадження різноманітних форм права власності на природні ресурси, права постійного та тимчасового природокористування, багатогранності форм господарювання з метою задоволення потреб виробників, інших верств населення у продуктах харчування природного походження.

Надзвичайно важливо, щоб прийняття та запровадження державної екологічної політики здійснювалося з дотриманням екологічних, соціальних, гуманітарних, власне еколого-правових принципів збереження, відтворення та поліпшення навколишнього природного середовища, безпечного для життя і здоров'я громадян України [1].

Як вважає О. С. Заржицький, основною метою екологічної політики України є покращення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика покликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблем глобальної екологічної кризи. За його думкою, з огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних еколого-значущих відносин, роль збалансування та урівноваження екологічних та пов'язаних з ними інтересів бере на себе держава, яка, здійснюючи екологічну функцію, формує та реалізовує державну екологічну політику. Політика та екологія пов'язуються шляхом застосування політичних механізмів, заходів державного примусу для впорядкування еколого-значущих суспільних відносин, узгодження екологічних інтересів. Внаслідок цього еколого-значущі суспільні відносини набувають політичного змісту, а політична діяльність набуває екологічного значення. Здійснена державою екологічна політика є складовою державної політики і співвідноситься з останньою як окреме та загальне [2].

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 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 сьогоднішній день 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 в Херсонській області – 90,1%, у Миколаївській – 84,6%, Запорізькій – 84,2%, Одеській – 80,2%, тоді як в Україні в цілому – 78.5%. Такого рівня розораності не має жодна країна світу. 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 відношенні 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 по охороні довкілля та забезпечення раціонального природокористування. Верховною Радою України 5 березня 1998 р. була прийнята постанова «Про основні напрямки держав-

ної 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 по вирішенню екологічних проблем в контексті національної екологічної безпеки України.

Але зволікання з розбудовою системи екологічної стратегії України не дозволили та й не забезпечили можливість в повній мірі 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, неузгодженість, а іноді й прямі протиріччя, 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 природокористування. 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; Державний комітет земельних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки; Міністерство екології та природних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища. І такий 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 в сфері охорони довкілля слід також віднести недофінансування програм та заходів з охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. Низьке фінансування таких видатків зумовлене відсутністю їх у переліку захищених статей, що закріплений ст. 55 Бюджетного кодексу України. Кошти від екологічного податку (за винятком тих, що справляються за утворення радіоактивних відходів та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк) зараховуються до державного і місцевих бюджетів згідно із Бюджетним кодексом України. Виходячи із положень Бюджетного кодексу України, справляння платежів, пов'язаних із спеціальним використанням природних ресурсів, не має наслідком здійснення за їх рахунок цільових видатків, хоча статтею 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і передбачене створення фондів охорони навколишнього природного середовища.

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 [3].

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.

Але слід мати на увазі і те, що кризові явища в охороні навколишнього природного середовища безпосереднім чином пов'язані з порушенням екосистем на планетарному рівні.

За час двох революцій (промислової і науково-технічної) спектр впливу людини на природу істотно розширився: до знищення лісів, ерозії й засолення ґрунту додалися постійні та аварійні фізико-технічні впливи на всі геосфери – повітря, воду, ґрунт і біоту. Під дією цих факторів зміни стали відбуватися вже не за життя декількох поколінь людей, як це було, наприклад, зі знищенням лісів, а на очах одного покоління. При цьому фізико-хімічні впливи стала безпосередньо відчувати і сама людина: забруднене повітря міст, нечистоти, що зливають у річки і т.п. почали відчутно впливати на здоров'я населення, на тварин і рослинність [4].

Здійснювати власну екологічну політику є 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: «держава, 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 носити превентивний характер, відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки.

В ст. 16 Конституції України в акумульованому вигляді сформульовані основні напрямки 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, відшкодовувати 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, нажаль, стають ситуації, коли надзвичайно важко знайти політичний консенсус 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 по реалізації декларованих намірів, прикро визначати, що природо- і енергозатратний, ресурсномісткий тип сучасної економіки країни визначає її невисоке місце в стратегії розвитку. Натомість, екологічні фактори повинні впливати на структуризацію 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. Але найважливіше 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 залежить від того, в якій мірі 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. Безумовно, на наведених засадах еколого-правової доктрини й буде розвиватися екологічна політика держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія / О. С. Заржицький. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. нац. гірн. ун-т, 2012. – С. 9.
2. 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.
3. 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. мит. служба України ; Акад. мит. служби України. – Дніпропетровськ, 2005. – С. 41–42.
4. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль : посібник / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ : Дакор : Основа, 2007. – С. 130.

Гетьман Анатолій Павлович – д. ю. н., професор, академік НАПрН України, завідувач кафедри екологічного права, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого

Є. М. Білоусов

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У доповіді розкриваються актуальні для України проблеми покращення законодавства у сфері економічної безпеки, необхідність розробки та впровадження Програми забезпечення інноваційної безпеки України.

***Ключові слова:** проблеми реформування законодавства, економічна безпека, інноваційна безпека.*