

працюють за даною професією, фахом в області, містах Києві та Севастополі (частина третя) та які працюють за даною професією чи фахом в Україні (пункт 3 частини п'ятої); в) положення, що встановлює мінімальну кількість – «не менше третини» – для об'єднання у профспілці з всеукраїнським статусом членів профспілок галузі або членів профспілки певного фаху, професії (пункт 2 частини п'ятої).

2. Положення ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» в частині встановлення таких умов легалізації профспілок, які фактично пов'язують початок діяльності створеної з метою забезпечення і захисту інтересів працівників організації як профспілки з моментом її реєстрації у відповідних органах, що рівнозначно вимозі про попередній дозвіл на утворення профспілки.

Звичайно, до чинної Конституції вносити зміни необхідно. Але перш ніж розглядати будь-які конкретні пропозиції, варто провести широкі консультації, громадські дискусії про доцільність цього процесу. Слід не потурати часом прямо протилежним вимогам різних політичних груп, а знаходити поле для компромісу з питань, які ставить саме життя, суспільна й державна практика.

А. П. Гетьман, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, академік Академії правових наук України

Екологічна політика держави: конституційно-правовий аспект

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 щодо охорони 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 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 кг на кожного мешканця, що в десятки разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

В Україні найвищий у Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Близько 15 % 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. Можна виділити декілька основних чинників, що ведуть до поглиблення кризових явищ в екологічній складовій нашої держави.

1. Відсутність політичної волі держави до послідовного й ефективного здійснення діяльності щодо охорони довкілля та забезпечення раціонального природокористування. Верховною Радою України 5 березня 1998 р. було прийнято постанову «Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Нею було передбачено вжиття низки заходів організаційно-управлінського, політико-правового, соціально-економічного, гуманістичного спрямування з вирішення екологічних проблем у контексті національної екологічної безпеки України.

Проте зволікання з розбудовою системи екологічної стратегії України не дозволили та й не забезпечили можливість повною мірою реалізувати вимоги цієї постанови.

2. Недостатній розвиток законодавства і права в галузі природокористування й 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 прями протиріччя, недостатнє регулювання екологічних процедур (екологіч-

ного 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.

3. 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 варта 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.

4. 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, лобюють необхідні рішення в Уряді та парламенті, які суперечать вимогам Конституції, екологічному законодавству та загальним екологічним потребам держави.

5. Дефіцит фінансування програм та заходів з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки і вкрай низький рівень правосвідомості, екологічних знань та екологічної культури.

6. 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 є суверенним правом держави. Ця теза розглядається як фундаментальний принцип міжнародного екологічного права, але оскільки екологічні проблеми не визнають державних кордонів, то 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 мати превентивний характер, відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки.

У ст. 16 чинної Конституції України в акумульованому вигляді сформульовані основні напрямки екологічної політики, а саме: гарантування еко-

логічної 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 й інтереси відомств часто призводять до конфліктів між окремими суб'єктами суспільства. Звичайними, на жаль, 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 щодо реалізації декларованих намірів, прикро визначати, що природо- й енерговитратний, ресурсномісткий тип сучасної економіки країни визначає її невисоке місце в стратегії розвитку. Натомість, екологічні фактори мають впливати на структуру і шляхи модернізації економіки.

У зв'язку із зазначеним надзвичайно важливими є положення, що містяться в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеного Президентом України. У зазначеному проекті збережені й набули подальшого розвитку доктринальні положення щодо екологічної політики держави. *Головними національними пріоритетами екологічної політики* оголошені забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу (ст. 19). Вони є обов'язком держави. Таким чином, концепції екологічної безпеки та сталого розвитку¹ за-

¹ Балюк, Г. І. Проблема законодавчої регламентації і реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку [Текст] / Г. І. Балюк // Екологічне законодавство України: стан та перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 грудня 2007 р. м. Харків / редкол. : Ю. П. Битяк, М. В. Шульга, І. Я. Яковюк. – Х. : Право, 2008. – С. 39 /с. 35-43/; Проект Концепції переходу України до сталого розвитку [Текст] // Вісн. НАН України. – 2007. – № 2. – С. 15–44.

лишаються в еколого-конституційній доктрині провідними та потребують подальшої нормативно-правової регламентації.

Поряд з цим у проекті Закону застосовані нові концептуальні підходи щодо права власності й користування природними ресурсами. Проголошено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. У проекті відсутня правова конструкція «права власності Українського народу» і чітко декларується положення, що *надра, які знаходяться в межах території України, природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України є державною власністю* (ст. 15). Правовий режим державної та комунальної власності на відповідні природні ресурси визначається законом. Кожен має право користуватися природними ресурсами, що є об'єктами державної та комунальної власності, у порядку, встановленому законом.

Пропонується вдосконалити зміст статті, яка передбачає положення про те, що «власність зобов'язує» (ст. 16). Зокрема передбачено, що використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам і гідності людини, інтересам суспільства, *погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі*. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Закріплені також вимоги щодо обов'язку не заподіювати шкоду довкіллю та необхідність відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 72 Проекту Конституції).

Змінені конституційні вимоги до екологічної інформації відповідно до міжнародних стандартів з прав людини. У чинній Конституції передбачено, що така інформація ніким не може бути засекречена, а в Проекті сформульовано вимогу, що вона є *відкритою*. Безумовно, це свідчить про ріст демократичних процесів у суспільстві.

У проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» вдосконалено механізм затвердження обласних програм раціонального природокористування, охорони довкілля та контролю за їх виконанням; вирішення питань щодо використання природних ресурсів місцевого значення; ухвалення рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й інших територій, що підлягають особливій охороні тощо.

Формування екологічної політики є процесом, що належить до найвищих рівнів політики, який репрезентує всеохоплюючий підхід до конкретних екологічних проблем, урівноважуючи цілі економічного

розвитку й охорони довкілля, розглядаючи їх вплив на розподіл національних багатств і макроекономіку. Але найважливіше те, що екологічну політику слід впроваджувати на мікрорівні, на кожному підприємстві й іншому об'єкті, що впливає на стан довкілля. Прийнятність екологічної політики та її дотримання залежить від того, якою мірою нижчі рівні урядових органів, промисловості й інших суб'єктів регулювання сприймають встановлені цілі та завдання екологічної політики як такі, що є справедливими та реальними. Від досягнення між ними консенсусу залежить кінцевий успіх екологічної політики¹. Безумовно, на наведених засадах конституційної еколого-правової доктрини й розвиватиметься екологічна політика держави.

Нова екологічна політика має містити у своїй основі такі передумови: людина не може бути здоровою у хворому навколишньому природному середовищі; 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 має стати необхідною умовою подальшого економічного розвитку².

У цьому аспекті важливим є прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. Концепцію було затверджено розпорядженням КМ України 17 жовтня 2007 р. Вона передбачає розроблення проекту Стратегії національної політики України, яка повинна базуватися на таких чинниках:

- екологічна й економічна ефективність, тобто досягнення запланованих природоохоронних цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального природоохоронного ефекту;
- співфінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів з різних джерел;
- покращання стану здоров'я населення за рахунок зменшення впливу негативних екологічних факторів;
- співвідношення між рівнями фактичного забруднення навколишнього природного середовища або виснаження природних ресурсів і гранично допустимого забруднення або виснаження, яке базується на

¹ Зеркалов, Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль [Текст] : посібник / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. – 412 с. – С. 130.

² Васильєва, М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды [Текст] / М. И. Васильєва // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 9.

науково обґрунтованих оцінках і характеризується як критичне навантаження на навколишнє природне середовище;

– співвідношення витрат на здійснення природоохоронних заходів до отриманого екологічного ефекту;

– скорочення витрат природних ресурсів та енергії на одиницю продукції;

– стан участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень.

У зв'язку з цим необхідно створити механізм виконання і контролю за реалізацією *Стратегії національної екологічної політики України, розробити та прийняти Щорічні плани дій щодо реалізації Концепції національної екологічної політики України, з визначенням відповідних завдань, проводити оцінку досягнутого прогресу, аналіз ефективності здійснених заходів та розробляти у разі необхідності рекомендації щодо вдосконалення запланованих дій. Це надасть можливість:*

– стабілізувати та поліпшити стан навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення;

– забезпечити додержання вимог екологічної безпеки на стратегічно важливих напрямках розвитку України;

– еколого-правового супроводу пріоритетних національних проєктів;

– створити заходи щодо попередження та відшкодування екологічної шкоди;

– усунути прямий зв'язок між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього природного середовища;

– запровадити систему екологічно збалансованого використання природних ресурсів та економічного стимулювання господарської діяльності до зменшення обсягів їх негативного впливу на довкілля;

– створити розгалужену екомережу та припинити знищення біорізноманіття;

– підвищити рівень екологічної правосвідомості та культури;

– запровадити дієву систему інформування населення з питань охорони та збереження навколишнього природного середовища, екологічної політики та сталого розвитку.

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

Реалізація механізму екологічної політики повинна стати відкритим процесом для участі всіх верств населення, до цієї роботи мають 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, в 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.

Викладене свідчить й про актуальність подальшого створення національної Концепції систематизації та кодифікації екологічного законодавства України, розроблення кодексу законів про довкілля. Це обумовлює необхідність формування єдиної, логічно послідовної, всебічно обґрунтованої теорії систематизації екологічного законодавства, пошуку її можливих і найбільш оптимальних форм, які базуватимуться на чинниках еколого-правової доктрини.

В. І. Борисов, доктор юридичних наук, професор, директор Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, академік Академії правових наук України

Забезпечення кримінальним законом конституційних принципів здійснення правосуддя в Україні

1. У зв'язку з важливим значенням дотримання особистих прав і законних інтересів людини, щодо якої виконуються дії, необхідні для забезпечення належного здійснення правосуддя, особливо зухвалими є злочини, що спричиняють шкоду інтересам правосуддя. У Кримінальному кодексі України (далі — КК) відповідальність за злочини проти правосуддя передбачена розділом XVIII Особливої частини. Криміналь-

Зміст

Передмова	3
-----------------	---

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Таций В. Я. Теоретико-методологічні засади оновлення конституційного ладу України на сучасному етапі	5
Петришин О. В., Протасова В. Є. Змішане правління в контексті конституційного реформування в Україні	14
Тихий В. П. Ідейні засади Конституції України та проблеми їх утвердження і забезпечення.....	23
Барабаш Ю. Г. Народ і нація як суб'єкти конституційного права ...	27
Погребняк С. П. Конституційне закріплення основоположних принципів права	35
Максимов С. И. Конституционный принцип верховенства права: общее и особенное.....	43
Кампо В. М. Актуальні проблеми конституціоналізації публічного і приватного права в практиці Конституційного Суду України	52
Серьогіна С. Г. Конституційно-правові проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні	62
Маркуш М. А. Шляхи підвищення ефективності виконання рішень Конституційного Суду України: теоретичні та практичні аспекти.....	69
Битяк Ю. П. Виконавча влада як об'єкт конституційно-правового регулювання	85
Марочкін І. Є. Проблеми конституювання судової влади.....	93
Спасибо-Фатеева І. В. Конституційні аспекти відносин власності	98
Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Конституція України та її визначальне місце в регулюванні соціально-трудових відносин.....	103
Гетьман А. П. Екологічна політика держави: конституційно-правовий аспект.....	127