

Управління екологічним правопорядком та його роль у забезпеченні екологічної безпеки



Ольга ХІМІЧ,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Період реформування суспільних відносин у нашій країні відзначається винятковою насиченістю подій. Змінюються різні сторони життєвого устрою. Такі періоди в соціології називають «перехідними». Не вдаючись до характеристики цього явища, зазначмо: однією з найскладніших проблем, яка нині рельєфно виразилася, є екологічна безпека. Вона зачепила майже всі галузі знань, зокрема й правові, що має певні об'єктивні передумови – насамперед загострення кризових процесів у суспільстві й природі, долати які можна лише спільними зусиллями всього людства. Сьогодні ця проблема перетворилася на глобальну – виживання цивілізації загалом, отже, й населення України зокрема [1, 2, 4, 15].

30



Головне покликання екологічного правопорядку – збереження безпечного рівня життя населення. Нині проблеми безпеки життя громадян України набувають яскраво вираженого екологічного відтінку. Внаслідок розвитку процесів дикого, нерегульованого ринку, не стримуваного ефективним екологічним законодавством та його правозастосовною практикою, хижацьке використання природних ресурсів останніми роками стало в нашій державі повсюдним явищем. Найбільше забруднюють довкілля об'єкти енергетики, передусім ТЕЦ і ГРЕС. Поглинаючи величезну кількість нафтопродуктів, газу та вугілля, вони викидають в атмосферу мільйони кубічних метрів шкідливих газів, аерозолів і сажі, вкривають сотні гектарів землі шлаками й попелом. Інше джерело забруднення природи України – автомобільний, повітряний, водний і залізничний транспорт. У всіх великих містах частка забруднення повітря автотранспортом становить останнім часом 70–90% загального показника шкідливих викидів.

А для сільськогосподарських районів найхарактерніше джерело забруднення природних вод і ґрунтів – надлишок мінеральних добрив і пестицидів, які десятками років у величезних кількостях використовувалися на полях. Лише 5–10% їх ішло на користь (поглиналося рослинами), а 90% змивалося дощовою й талою водою, здувалося вітрами й осідало в річках, озерах, ґрунтах і ґрунтових водах, стаючи шкідливими компонентами екосистем.

Найбільша небезпека пов'язана останніми роками з хімічним забрудненням масштабних територій. Ідеться, зокрема, про діоксин – одну з найнебезпечніших отрут.

Реально загрожують безпеці країни великі будівництва, розпочаті без належного екологічного супроводження. Так, без достатньої містобудівної та екологічної експертизи і громадського обговорення вже на третину споруджено ТЕС під Києвом. Іванківська райдержадміністрація надала дозвіл на початок проектних робіт, а Іванківська селищна рада – дозвіл на розроблення детального плану ТЕС, визначивши інвестором ТОВ «Біогазэнерго». Управлінські помилки, що призводять до забруднення довкілля, зумовлені не лише екологічною неграмотністю або екологічним авантюризмом

самих посадовців, а й недостатньою мірою врегульованим законодавством, відсутністю загальнодержавного комплексного, концептуального бачення екології країни. Ситуацію характеризують такі чинники:

- повільне усвідомлення суспільством, і насамперед владою, екологічних пріоритетів;
- відсутність цілісної державної екологічної політики та концепції розвитку екологічного законодавства;
- ігнорування правового забезпечення екологічних взаємовідносин;
- незадовільне виконання чинного екологічного законодавства та необхідність його вдосконалення.

Сьогодні актуалізується потреба нормативно-правового регулювання відносин у сфері екологічної безпеки. Тож лунають пропозиції сформувати законодавство про екологічну безпеку, окремо від Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]. Але реалізація зазначеної пропозиції не така вже й очевидна й зрозуміла. На нашу думку, необхідно розрізняти два явища: прийняття окремих законодавчих актів у галузі екологічної безпеки та виокремлення норм сфери екологічної безпеки з галузі регулювання екологічних правовідносин. Уже реалізуються закони України – «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [12], «Про меліорацію земель» [14], а також «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [13]. Але ухвалення окремих законодавчих актів про екологічну безпеку не трансформує їх у самостійну сукупність, яку називають у теорії права галуззю права або законодавства.

Можемо констатувати, що сьогодні практично немає такої сфери діяльності, нормативно-правове регулювання котрої не зачіпало б забезпечення її з позицій вимог екологічної безпеки, тобто у законотворчому процесі простежується процес екологізації багатьох галузей законодавства. Нормативно-правові вимоги забезпечення екологічної безпеки як важливий принцип правового регулювання зафіксовані в значній частині політико-правових документів, які становлять нормативно-політологічну базу державної ідеології та економічної політики України. Так, Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року містить окремий розділ – «Екологічна безпека». У ньому передбачено, що Україна дбає про генофонд народу, екологічну безпеку громадян, його

молодого покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких суб'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. На жаль, згадана норма не завжди застосовується на практиці, а держава не забезпечує виконання цієї статті, що стало однією з найістотніших передумов нинішньої жакливої екологічної ситуації.

Термін «екологічна безпека» ще не набув повною мірою наукового осмислення, не став загальновизнаною правовою категорією, а суспільні відносини в галузі екологічної безпеки не набули самостійного соціального та правового змісту. Цю позицію захищають й інші автори і наводять свої докази [17]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає право громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля (ст. 9) та невідворотність відповідальності й відшкодування шкоди особами, винними в заподіянні шкоди життю, здоров'ю та майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 10) [5]. Поняття «екологічна безпека» є різновидом ширшого поняття – «безпека». Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» під національною безпекою розуміють захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства та держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [10]. Згідно з Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічна безпека – це такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (ст. 50) [5]. У зв'язку з цим у правовій літературі забезпечення екологічної безпеки деякі автори розглядають як основний принцип охорони довкілля, відповідно до якого будь-яка діяльність, пов'язана зі шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, а також передбачувані на практиці правові й інші природоохоронні заходи повинні оцінюватися з позиції екологічної безпеки. У науковому й практичному розумінні поняття «забезпечення екологічної безпеки» може вживатися як синонім поняття «охорона навколишнього природного середовища» (мається на увазі діяльність, спрямована на збереження, відновлення та відтворення сприятливого стану навколишнього природного середовища).

Однією з проблем екологічного законодавства у галузі управління екологічним правопорядком є питання чіткої диференціації повноважень органів управління. А на заваді здійснення ефективної екологічної політики стоять недоліки в організації державного управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища.

Небезпечно явище в галузі державного управління природокористуванням – порушення принципу поділу функцій використання природних ресурсів і функцій контролю за їх використанням. Наявна невиправдана диференціація державних органів на такі, що здійснюють контроль за екологічним правопорядком і безпекою у галузі використання природних ресурсів, і такі, що мають управлінські функції в сфері природокористування. Тут неможливо бути об'єктивним і незацікавленим у контролюванні себе та своєї діяльності в галузі природокористування. Виокремлюючи проблему поділу функцій природокористування та контролю за охороною довкілля, ми наголошуємо на зайвій диференціації повноважень контролюючих державних органів і обстоюємо концепцію передачі частини контрольних функцій державних органів органам місцевого самоврядування [8]. На нашу думку, їхні повноваження у сфері формування сприятливого навколишнього природного середовища можна значно розширити, зокрема надати юридичної сили висновкам державної екологічної експертизи. За чинним законодавством проведення такої експертизи

здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади (ст. 13 Закону України «Про екологічну експертизу») [7]. Експертний висновок про наслідки негативного впливу об'єкта можуть зробити тільки ті, хто мешкає в місцях інвестиційної діяльності. Вони повинні мати право погоджуватися або ні з господарською чи іншою можливою діяльністю, затверджувати або заперечувати висновок державної екологічної експертизи (ст. 9).

Народ здійснює владу безпосередньо, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Народне волевиявлення реалізується через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Це право повинне поширюватися також на охорону довкілля в місцях проживання населення, котре має право на волевиявлення на референдумі щодо планування будівництва еколого-небезпечного об'єкта [9, 11, 16]. Це рішення повинно мати вагомішу юридичну силу, ніж рішення державних органів.

Не викликає сумніву, що природокористування та державний контроль за збереженням сприятливого екологічного правопорядку не може бути функцією одного органу державної влади. Але водночас не повинно бути зайвого диференціювання.

Загальні питання удосконалення управління екологічним правопорядком невід'ємно пов'язані з проблемами видів і форм права власності на природні об'єкти й ресурси. Це впливає з конституційного положення про те, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині та суспільству (ст. 13 Конституції України).

Розпорядчі повноваження власника також реалізуються шляхом учинення управлінських дій на природному об'єкті через планування раціонального природокористування. В законодавстві України зазначено принцип різноманітності форм власності та господарювання. Сьогодні, коли підприємницька діяльність самостійна, здійснюється на ризик власника та спрямована на систематичне одержання прибутку від користування майном (ст. 3 ГК України) [3], до якого закон прирівнює природні об'єкти, землевласники й природокористувачі нерідко намагаються істотно збагатитися за рахунок порушення свого конституційного обов'язку не заподіювати шкоди природі (ст. 66 Конституції України).

Проблему екологічної безпеки доповнює вельми гостра проблема продовольчої безпеки (йдеться про управління землеустроєм). В Україні налічується 38 типів ґрунтів. Вони різняться між собою структурою, мінеральним складом, умістом гумусу та поживних елементів, фізичними й хімічними властивостями, родючістю, придатністю для сільськогосподарського використання. На жаль, стан земель незадовільний. Вони або ерозійно небезпечні, або такі, що деградують від водної та вітрової ерозії. Оцінити шкоду від цього дуже важко, оскільки нерідко статистична звітність не містить правдивих відомостей. Аналіз стану земельних ресурсів засвідчив тенденцію до виснаження ґрунтів, зниження їхньої стійкості до негативних антропогенних впливів. Зафіксовано безповоротні втрати цінних земель. Усе це дає серйозні підстави для занепокоєння станом екологічної безпеки нашої держави.

Особливості земельного правопорядку, вважаємо, повинні формуватися у напрямі реалізації принципу: поєднання регулювання щодо використання й охорони землі не лише як об'єкта власності чи господарського використання, а також як природного об'єкта та ресурсу.

Сьогодні державні природоохоронні органи визначають такі основні причини екологічних проблем землекористування:

– зміщення реальних пріоритетів державної політики в бік екстенсивної експлуатації природних ресурсів та розв'язання поточних проблем на шкоду довготривалим національним інтересам, за яких виникає ситуація, що не



Засновник –
Верховна Рада України

Головний редактор
Світлана ПИСАРЕНКО

Редакційна колегія:

Віктор КОРНІЮК, Лариса СЕВЕРЕНЧУК,
Юрій АРТЕМЕНКО, Олександр БАНДУРКА, Іван
БОКИЙ, Степан ГАВРИШ, Віктор ГРАБ,
Юлій ЮФФЕ, Віктор КИРИЛЛОВ,
Олександр КОПИЛЕНКО, Анатолій МАТВІЄНКО,
Павло МАТВІЄНКО, Анатолій МАЦЮК,
Микола МЕЛЬНИК, Борис ОЛІЙНИК,
Сергій ПРАВДЕНКО, Анатолій СЕЛІВАНОВ,
Лесь (Леонід) ТАНЮК, Віктор ТАРАН (Терен)

Головний редактор

Світлана ПИСАРЕНКО – 235-81-55

Приймальня:

Любов САЛЮК – 235-79-58

Заступник головного редактора

Віктор КОРНІЮК – 272-46-30

Відповідальний секретар

Лариса СЕВЕРЕНЧУК – 235-79-53

Головний бухгалтер **Ірина КИСЕЛЬ**,

Жанна СИМОНЕНКО – 235-79-58

Відділ з висвітлення питань

парламентської діяльності:

Микола БіЛОКОПИТОВ – 234-67-78,

Олексій СИЩУК – 235-79-55,

Юлія ЦИРФА – 234-67-78,

Тарас РОМАНЮК – 234-67-78

Відділ соціально-економічної політики

та правового забезпечення:

Завідувач **Олександр МАЛІНКО**,

Оксана СКРИПНИК – 235-81-56

Відділ гуманітарної політики:

Завідувач **Ольга КЛЕЙМЕНОВА** – 235-79-55,

Людмила ПУЗИКОВА, **Лариса МАРЧУК**,

Микола СЛАВИНСЬКИЙ, **Євген ТИЩУК**

Літературні редактори: **Олена ЧОПОВСЬКА**,

Валентина НЕСЛУЖЕНКО – 235-79-60,

Наталка СЕМІВОЛОС – 235-79-53

Реклама та передплата:

Віра ПРАВИНА – 272-46-23,

Сергій ДУБРОВІН – 234-68-30

Дизайн – **Ольга ПРОКОПЧУК** – 235-81-56

Верстка – **Сергій ЛОСЕНКО** – 235-81-56,

Сергій УСЕНКО, **Наталія КУТНЯК** – 235-79-60

Підтримка сайта –

Євген СИНЕЛЬНИКОВ – 235-79-60,

Олексій ЛОЗИНСЬКИЙ, **Діана ТОКОВЕНКО**

04053, Київ-53,

пр-в. **Несторівський, 4**

E-mail: mail@viche.info

E-mail: viche@rada.gov.ua

www.viche.info

Підготовку та випуск у світ журналу «Віче»

за дорученням засновника здійснює редакція.

© Віче, 2013.

Свідцтво про державну реєстрацію друкованого

засобу масової інформації КВ № 570

від 05.04.1994.

Редакція не завжди поділяє позицію авторів.

І залишає за собою право на редагування,

опублікування наданих авторами творів та сплату

авторського гонорару. Рукописи не рецензуються

і не повертаються.

При передруку посилання на «Віче» обов'язкове.

Відповідальність за зміст і достовірність

реklamних оголошень несуть рекламодавці.

R – матеріали, які друкуються на правах реклами

Підписано до друку 16.08.2013.

Формат 60x84/8.

Папір офсетний.

Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 2,3.

Зам. № 10-0703. Тираж 2100 прим.

Ціна договірна.

Набрано і зверстано на комп'ютерному

комплексі редакції журналу «Віче».

Надруковано з готового оригіналу-макета

у ТОВ «НВП Поліграфсервіс»,

02094, м. Київ, вул. Магнітогорська, 1є,

Свідцтво про державну реєстрацію

№ 194856 від 26.02.2001 р.

Журнал «Віче» читають у Верховній Раді та її коміте-

тах, адміністрації Президента України, Кабінеті Мі-

ністрів України, Держкомтелерадіо. Він також над-

ходить до бібліотек Конгресу США та Ради Європи,

до Книжкової палати України, Національної бібліо-

теки України імені В. І. Вернадського, Національної

парламентської, Державної науково-технічної,

Державної бібліотеки для юнацтва, Державної нау-

ково-педагогічної, Центральної імені М. Остров-

ського.

Передплатний індекс – 74254.

сприяє дотриманню норм приро-
доохоронного законодавства орга-
нами законодавчої і виконавчої
влади всіх рівнів, суб'єктів господар-
ської діяльності та громадян;

– відсутність науково обґрунто-
ваної нормативно-правової бази
екологічної та природоохоронної
регламентації антропогенних наван-
тажень на земельні ресурси;

– недостатня правова захище-
ність ґрунтів як складової екосистем;

– відсутність дієвого правового
механізму закріплення за правона-
ступниками відповідальності за
забруднення та деградацію земель,
на яких розміщені промислові під-
приємства, й земель у зоні їхнього
впливу під час зміни форм власності
та передавання власності від одних
осіб до інших;

– практична відсутність держав-
ного обліку природно-господар-
ської якості й екологічних функцій
ґрунтів, ґрунтового покриття терито-
рій й екологічного стану земель за
їхнього кадастрового призначення
та визначення вартості землі;

– відсутність правового механі-
зму, що забезпечує природоохоронні
обмеження у використанні земель
через систему пільг, прямих виплат
із державного бюджету, екологічних
фондів та інших джерел фінансуван-
ня або надання за бажанням
земельної ділянки.

Поглиблення земельної рефор-
ми повинно мати на меті форму-
вання й удосконалення правового
механізму охорони ґрунтів як при-
родного ресурсу, посилення держ-
авного екологічного контролю,
внесення відповідних змін до при-
родоохоронного, земельного й
адміністративного законодавства,
спрямованих на захист законних
інтересів і прав землевласників з
одночасним підвищенням їхньої
відповідальності за порушення
вимог екологічного й природоохо-
ронного законодавства [18].

Джерела

1. Відомості Верховної Ради
України (ВВР). – 1996. – № 30. –
Ст. 141 [Електронний ресурс]. –
Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>

2. Концепція (основи державної
політики) національної безпеки
України. Схвалена Верховною
Радою України 16 січня 1997 року //
Голос України. – 1997. – 4 лютого.

3. Господарський кодекс України
// Відомості Верховної Ради Украї-
ни. – 2003. – № 18, № 19–20,
№ 21–22. – Ст.144.

4. Закон України «Про забезпе-
чення санітарного та епідеміологіч-
ного благополуччя населення» від 24
лютого 1994 р. // Відомості
Верховної Ради України. – 1994. – №
27. – Ст. 218.

5. Закон України «Про охорону
навколишнього природного середо-
вища» від 25 червня 1991 р. //
Відомості Верховної Ради УРСР. –
1991. – № 41. – Ст. 546.

6. Закон України «Про основні
засади (стратегію) державної еколо-
гічної політики України на період до
2020 року» // Відомості Верховної
Ради України. – 2011. – № 26. –
Ст. 218.

7. Закон України «Про екологічну
експертизу» від 9 лютого 1995 р. //
Відомості Верховної Ради України. –
1995. – № 52. – Ст. 254.

8. Закон України «Про місцеве
самоврядування» від 21 травня 1997
р. // Відомості Верховної Ради
України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Закон України «Про основи
містобудування» № 2780–XII від 16
листопада 1992 р.

10. Закон України «Про основи
національної безпеки України»
№ 964–IV від 19 червня 2003р.

11. Закон України «Про плануван-
ня і забудову територій» № 1699 – III
від 20 квітня 2000 р.

12. Закон України «Про об'єкти
підвищеної безпеки» // Відомості
Верховної Ради України. – 2001. – №
15. – Ст.73

13. Закон України «Про зону
надзвичайної екологічної ситуації»
// Відомості Верховної Ради Украї-
ни. – 2000. – № 42. – Ст. 348.

14. Закон України «Про меліора-
цію земель» // Відомості Верховної
Ради України. – 2000. – № 11. –
Ст. 90.

15. Постанова Верховної Ради
України «Про Основні напрями дер-
жавної політики України у галузі
охорони довкілля, використання
природних ресурсів та забезпечення
екологічної безпеки» // Відомості
Верховної Ради України. – 1998. –
№ 38–39. – Ст. 248.

16. Рішення Конституційного
Суду України у справі за конститу-
ційним поданням 60 народних депу-
татів України. Конституційний Суд;
Рішення від 05.10.2005 № 6-рп/2005
[Електронний ресурс]. – Режим
доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>

17. *Андрейцев В. І.* Право еколо-
гічної безпеки: Навч. та наук.-практ.
посіб. – К., 2002. – 332 с.

18. *Головченко О.* Справед-
ливість як фундаментальний при-
нцип права у практичній площині //
Віче. – 2012. – № 20. – С. 5–7.