

маркування, стандартизації, державної реєстрації ГМО, продукції, отриманої з їх використанням, встановлення обмеження щодо їх застосування, системи пакування, зберігання, транспортування і маркування продукції, що надходить в обіг, використання ГМО у замкнених системах, поводження з їх відходами та ін.

Отже, як впливає із зазначеного політико-правового документу, питання подальшої адаптації екологічного законодавства мають конкретизуватися на удосконаленні правових засад вищевикладених напрямів діяльності, що мотивують їх перспективну гармонізацію та імплементацію із приписами законодавства Європейського Союзу, поширення їх чинності та застосування на теренах суверенної України.

*Гетьман Анатолій Павлович,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
завідувач кафедри екологічного права,
проректор Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Пізнання правових проблем охорони довкілля неможливе без наукових знань про закономірності розвитку суспільства і природи в їх взаємозв'язку. Лише ґрунтуючись на таких знаннях можна серйозно говорити про пошуки методів і засобів, що забезпечують правову охорону навколишнього природного середовища.

Залежно від екологічної ситуації та рівня знань, розуміння місця та ролі людини, людської діяльності в системі «суспільство-природа» на кожному етапі суспільного розвитку, зміст цих понять постійно змінюється. Окрім того, необхідно взяти до уваги думку Ю.О. Тихомірова, який вважає, що в період великих перетворень з усією гостротою постають питання про нову роль права,

про оновлення і розвиток законодавства. Без їх вирішення неможливо успішно формувати правову державу. Потрібна сучасна наукова концепція, яка дозволить передбачити динаміку розвитку законодавства, співвідношення його галузей і підгалузей, визначати пріоритетні законодавчі акти на найближчу перспективу і послідовність прийняття інших законів з урахуванням потреб економіки, соціальної і політичної сфер⁵⁸.

У зв'язку із наведеним, виникає нагальна потреба розробки Концепції розвитку екологічного права та законодавства України, складовою якої повинна стати охорона довкілля. Метою такої Концепції повинні бути пропозиції стосовно основ екологічного законодавства як діючої так і розвиваючої нормативно-правової системи, що спирається на прогностичні оцінки і перспективні програми соціально-економічного розвитку держави; обґрунтування системної основи і принципів побудови, дії і розвитку законодавства, маючи на увазі встановлення обґрунтованих пропозицій співвідношення видів законів, законів і підзаконних актів, законів і міжнародно-правових актів, а також внутрішнього зв'язку між підрозділами системи законодавства (галузі, підгалузі, нормативно-правові комплекси і правові інститути); чітке визначення критеріїв законодавчого регулювання; розробка механізму забезпечення дії закону, його моніторингу; забезпечення функціонування законодавства по виконанню умов проведення державних реформ в економічній, соціальній, судовій, адміністративній та інших сферах; вдосконалення законодавства в напрямку розробки механізму врівноваження «викликів» глобалізаційних процесів, що можуть мати негативний характер; розробка рекомендацій щодо оптимізації процесу підготовки, прийняття й реалізації законів⁵⁹.

Слід зазначити, що питання розробки Концепцій розвитку законодавства в цілому та його окремих складових (окремих галузей права і законодавства), в т.ч. й екологічного, вже декілька років знаходяться в полі зору вчених-

⁵⁸ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства//Концепция развития российского законодательства. Изд. 3. - М. 1998. - С. 5.

⁵⁹ М.М. Бринчук Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. - Санкт-Петербург: Из-во Юрид. ин-та. 2009. - с. 3.

правників пострадянських держав. Проводяться дослідження щодо розробки Концепції розвитку законодавства РФ⁶⁰, екологічного законодавства РФ⁶¹, земельного, лісового та надрового законодавства РФ⁶², екологічного законодавства республіки Казахстан⁶³. В межах цих досліджень аналізуються поняття екологічного законодавства, його сучасний стан, фактори, що мають вплив на розвиток екологічного законодавства, об'єкт (об'єкти) екологічних відносин, предмет екологічного законодавства, методи правового регулювання екологічних відносин, проблеми екологізації інших галузей законодавства та співвідношення екологічного й інших галузей законодавства, розвиток екологічного законодавства в глобалізаційному контексті, принципи екологічного права. Важливого значення в цих роботах надається концепції правового закону, правилам екологічної нормотворчості, систематизації екологічного законодавства, основним напрямкам та стану розвитку екологічного законодавства, пріоритетам (послідовності) в прийнятті та доповненні актів, переліку діючих та пропонуємих нормативних правових актів екологічного спрямування, підготовці головного акту екологічного законодавства (історія питання, його значення та місце в екологічному законодавстві, головний акт екологічного законодавства в контексті кодифікації, зарубіжний досвід та зміст головного акту). В процесі розробки Концепції велика увага приділена загальній характеристиці механізму правового регулювання екологічних відносин, в межах якого розглядаються наступні питання: екологічне нормування, еколого-технічна регламентація,

⁶⁰ Концепция развития российского законодательства /Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. - М. 2004. - 858 с.

⁶¹ Боголюбов С.А., Панкратов И.Ф., Заславская Л.А. Концепция развития экологического законодательства // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства. - М., 1995. - с. 153-157; Игнатъева И.А. О создании концепции развития экологического законодательства // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1996-1998 / Под. ред. А.К. Голиченкова. - М. 1999. С. 216-219; Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. - Санкт-Петербург, 2009. - 165 с.

⁶² Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция развития земельного законодательства России // Вестник МГУ. Сер. 11 Право. - 1995. № 4; Клюкин Б.Д., Теплов О.М. Концепция развития горного законодательства // Концепция развития российского законодательства. - М. 1995. - С. 156-163; Боголюбов С.А., Шуплецова Ю.И. Концепция развития лесного законодательства // Концепция развития российского законодательства. - М. 2004. - С. 815-823.

⁶³ Голиченков А.К., Бринчук М.М., Новикова Е.В., Медведев С.А. Концепция формирования экологического законодательства в Республике Казахстан // Газета «Доживем до понедельника». 1996. 24 мая.

екологічна стандартизація, оцінка впливу на навколишнє природне середовище і екологічна експертиза, планування використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, екологічне ліцензування, екологічні договори, екологічний аудит, економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища, організаційно-правові заходи інформаційного забезпечення раціонального природокористування і охорони довкілля, екологічне виховання і освіта, екологічний контроль, юридична відповідальність за екологічні правопорушення.

Створення наукової Концепції розвитку екологічного права та законодавства може розглядатися в якості важливої передумови для подолання однієї із негативних рис сучасної публічної влади, пов'язаної із ігноруванням наукових розробок та рекомендацій з питань вдосконалення чинного екологічного законодавства. Зокрема, на сьогодні, відсутня чітка послідовність та визначеність в основних законодавчих актах, що приймаються Верховною Радою України стосовно проведення кодифікації екологічного законодавства. Так, Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженими постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., передбачається розробка та прийняття Екологічного кодексу України. Натомість, нещодавно прийнятий Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» кодифікацію екологічного законодавства у формі Екологічного кодексу України не передбачає.

Розробка Концепції повинна також стати умовою для подолання перешкод на шляху до реалізації та запровадження механізму правового супроводження національної екологічної політики в сфері охорони довкілля.

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 немає жодна країна світу⁶⁴. 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

⁶⁴ Пономаренко Г., Миронов В. Економіко-правова та екологічна охорона земель як складова національної безпеки // Право і безпека. - 2005 . - № 4 (1). С. 150- 153.

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 державної 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 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102756.html. 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 довкілля⁶⁵.

⁶⁵ Біляєва О.С. Проблеми стимулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні// Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співтовариства: Матеріали

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 зливаються у річки і т.п. почали відчутно впливати на здоров'я населення, на тварин і рослинність⁶⁶.

У 1962 р. на Генеральній Асамблеї ООН вперше було поставлено питання про охорону природи як середовища проживання у зв'язку з науково-технічним розвитком суспільства.

Майже 10 років по тому на міжнародному симпозіумі з проблем охорони навколишнього середовища, який проходив з 3 по 10 травня 1971 р. у Празі з ініціативи та під егідою Економічної комісії ООН для Європи (ЄЕК), вперше обговорювалися й дискутувалися проблеми навколишнього середовища та його охорони. Одні учасники симпозіуму трактували навколишнє середовище як сукупність природних і суспільних умов життя людей, інші - як сукупність

конференції / Державна митна служба України. Академія митної служби України. - Дніпропетровськ, 2005. - С. 41 -42.

⁶⁶ Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С. Окружающая среда между прошлым и будущим: мир и Россия (опыт эколого-экономического анализа). // Зеленый мир. - 1994. - № 23. - с.8-9.

природних умов, що визначають існування людини як біологічного виду і людства в цілому, забезпечують благополуччя, процвітання і прогрес суспільства⁶⁷.

Стокгольмська конференція ООН з навколишнього середовища 1972 р. сформулювала межі та основні напрямки охорони навколишнього середовища на сучасному етапі. Основними з них проголошувалися принципи плати за забруднення, оцінки соціальної вартості забруднень, розвитку виробництва на основі чистих технологій. За рішенням цієї конференції у грудні того ж року при ООН було створено спеціальний орган з охорони навколишнього середовища - Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП).

Стокгольмська конференція поклала початок швидкому розвитку вивчення навколишнього середовища, спостережень за його компонентами, організаційного оформлення на національному та міжнародному рівнях органів, що спрямовують і координують діяльність зі збереження навколишнього середовища, законотворення у сфері охорони навколишнього середовища, розробки ресурсозберігаючих технологій, моделювання та інших конкретних заходів.

Зусилля розвинених країн як і раніше були спрямовані на те, щоб запобігти завданню навколишньому середовищу шкоди безпосередньо в конкретному місці, оскільки це зачіпало добробут людини. Саме на 70-ті рр. припадає прийняття в колишньому СРСР спеціальних законодавчих актів з охорони та раціонального використання окремих природних ресурсів: земельних, лісових, водних, корисних копалин та ін.

До кінця 70-х рр. результати наукових досліджень і хід економічного розвитку суспільства дозволили вченим дійти висновку, що центр ваги охорони природних ресурсів все більше переміщується зі сфери їхнього традиційного перебування у сферу споживання. Вся виробнича діяльність суспільства повинна здійснюватись з урахуванням її безпечності для природного середовища. В основу реалізації такого підходу до вирішення проблеми

⁶⁷ Колбасов О.С. Международный симпозиум // Советская юстиция. – 1971. - № 2. – С. 31.

відносин суспільства і природи закладався принцип збереження навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів як один з основних критеріїв ефективності господарювання. Це, в свою чергу, неминуче мало призвести до значного розширення сфери екологічного законодавства⁶⁸.

У 1982 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Всесвітню хартію, що проголосила загальні принципи взаємодії людини і природи. У них містився заклик до відмови від дій, що завдають непоправної шкоди природі, інтеграції охорони природи та соціально-економічного розвитку, необхідності врахування довготривалої ємності природних систем, використання екологічних технологій і т.ін.

У цих документах були викладені основні принципи міжнародного співробітництва у сфері охорони природного середовища, що спираються на загальноновизнані принципи і норми міжнародного права.

На початку 90-х рр. юристами констатується факт залежності стану екологічних проблем уже від трьох основних тенденцій⁶⁹:

- гуманізації охорони навколишнього середовища, що висуває на перше місце загальнолюдські пріоритети, насамперед право людини на чисте, здорове, сприятливе для життя навколишнє середовище, моральний і юридичний обов'язок кожного члена суспільства зберігати й покращувати природне середовище;

- економізації охорони навколишнього середовища, в результаті якої на основі розвитку економічного стимулювання підприємств екологічна безпека стає обов'язковою умовою їх господарської діяльності;

- інтернаціоналізації охорони навколишнього середовища. Природа не має державних кордонів, вона загальна і єдина в масштабі нашої планети.

За 20 років, що минули між Стокгольмської конференцією (1972 р.) та Конференцією в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), стало абсолютно ясно, що

⁶⁸ Шемшученко Ю.С. Международно-правовая охрана окружающей среды // Природа и закон. – Киев, Политиздат, 1991. – С.15.

⁶⁹ Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. Учебн. пос. для юр. ВУЗов. Международный коллектив авторов под ред. проф. В.В. Петрова. М., 1990. - 252с.

навколишнє середовище порушується у глобальних масштабах. Такий висновок був зроблений провідними фахівцями світу в різних галузях наукових знань у результаті інтенсивних наукових пошуків причин настання такої ситуації, а також шляхів виходу з неї. Усе це дозволило краще ідентифікувати проблеми навколишнього середовища й усвідомити, наскільки вони тісно пов'язані з економічними, соціальними та моральними проблемами⁷⁰.

Триваюче економічне зростання виробництва завдає колосальної шкоди природному середовищу і для підтримки нормального функціонування екосистем необхідно, як вважає директор Інституту спостереження за світом Браун, щорічно виділяти близько 150 млрд дол. на охорону навколишнього природного середовища⁷¹. Якщо така тенденція й далі триватиме, то суспільство неминуче зіткнеться з проблемою, коли постане питання про нераціональність подальшого нестримного нарощування виробництва.

У цьому зв'язку все більшу увагу екологів привертає концепція помірному розвитку економіки. Вона передбачає зміщення акцентів зі штрафів за забруднення навколишнього природного середовища до плати за його запобігання шляхом екологізації податкових кодексів. Збільшення податків на видобуток ресурсів і забруднення одночасно зменшує податки на інші види діяльності - відновлення та збереження ресурсів, підвищення ефективності їх використання. Структура економіки реорганізується для того, щоб знизити «витрата сировини».

Забруднене навколишнє середовище при цьому розглядається як «негативний ресурс», а не зовнішній фактор розвитку; клімат і природні ресурси - як фундаментальні життєзабезпечуючі ресурси. Такий підхід передбачає регулювання глобальних суспільних ресурсів (клімат, океан, озоновий шар), природних процесів - наприклад, зростання біомаси, ґрунтоутворення, кругообігу води, а також народонаселення. Без регулювання зростання населення перехід до регульованої економіки неможливий, бо він

⁷⁰ Орлов Н.А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине. – Симферополь: Таврия. – 2001. – С.34.

⁷¹ Осипов В. Первая попытка синтеза эгоцентризма // Зеленый мир. – 1994. - № 7. – С. 5.

спричинить зниження життєвого рівня, перш за все у слаборозвинених країнах і тих, що розвиваються⁷².

За даними В. Зубакова⁷³, у ХХ ст. людство виробило промислової продукції і товарів більше, ніж за всю попередню історію цивілізації. Таке стало можливим, вважає він, за рахунок руйнування екологічних систем та їх експлуатації в небачених розмірах. Пошук виходу з ситуації, що склалася, на міжнародному рівні був зроблений на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, що проходила в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) у період з 3 по 14 червня 1992 р.

За рівнем представництва і характером прийнятих рішень ця конференція була найзначнішим міжнародним форумом в історії людства з проблем навколишнього середовища і розвитку. Вона заклала основу для глобального природоохоронного співробітництва між розвиненими країнами, і тими, що розвиваються.

Основними підсумковими документами, що були узгоджені й прийняті на Конференції стали: Порядок денний ХХІ століття; Декларація Ріо; Принципи раціонального використання, збереження та освоєння лісів.

«Порядок денний ХХІ століття» - глобальний програмний документ, який містить близько 40 розділів за напрямками діяльності світового співтовариства у сфері взаємопов'язаних проблем навколишнього середовища та соціально-економічного розвитку на період до 2000 р. і на наступне століття, включаючи шляхи та засоби досягнення цілей, на основі запропонованої Конференцією системи фінансових джерел і механізмів розподілу ресурсів на цю програму.

У кінцевому варіанті «Порядку ...» були зареєстровані зобов'язання розвинених країн прагнути довести частину свого ВВП, що виділяється на цілі сталого розвитку, до 0,7 %. Для західних країн визначено термін до 2000 р. Країни, що знаходяться в процесі переходу до ринкової економіки, будуть брати участь у внеску розвинених країн в екологічні програми на добровільних засадах.

⁷² Зубаков В. ХХІ век. Сценарии будущего: анализ последствий глобального экологического кризиса // Зеленый мир. – 1996. - № 9. – С. 6-12.

⁷³ Зубаков В. ХХІ век. Сценарии будущего: анализ последствий глобального экологического кризиса. – С. 6-12.

У цілому прийняття на Конференції перерахованих вище програмно-політичних рішень передбачає відповідальність усіх державних структур законодавчої та виконавчої влади за виконання «Порядку денного ХХІ століття» і символізує новий підхід до глобального партнерства в інтересах сталого розвитку планети.

«Декларація Ріо» - основоположний політичний документ Конференції, що містить генеральні принципи і зобов'язання щодо взаємодії держав в екологічній та економічній сфері, який сприяє екологічно сталому розвитку.

«Принципи раціонального використання, збереження та освоєння лісів» - документ, що являє собою першу спробу на глобальному рівні досягти домовленості про збереження лісів і лісових ресурсів планети, приборкати неконтрольовану вирубку всіх типів лісів і зупинити процес збезліснення.

Крім того, на Конференції більшістю держав, що брали участь в її роботі, в тому числі й Україною, було підписано Конвенцію про біологічне різноманіття і Рамкову Конвенцію про зміну клімату.

У Рамковій Конвенції з глобальної зміни клімату, підписаної майже всіма країнами світу, підкреслюється, що кожна країна, яка підписала її, повинна буде розробити національний план заходів, необхідних для запобігання таких змін.

Конференція проходила у складних умовах, викликаних, головним чином, різними підходами груп країн до методів і засобів вирішення екологічних проблем, поєднанню національних і міжнародних зусиль і пріоритетів. Основні труднощі полягали в узгодженні позицій щодо основоположних документів, у першу чергу з питань фінансування, в тому числі стосовно охорони лісів та передачі технологій. При цьому жорстко виявилось протистояння «Північ-Південь», засноване на спробах країн, що розвиваються, забезпечити для себе отримання значних коштів без гарантії їх ефективного використання для вирішення проблем навколишнього середовища⁷⁴.

⁷⁴ Доклад об итогах работы Конференции ООН по окружающей среде и развитию (3-4 июня 1992 г., Бразилия) // Зеленый мир. – 1994. - № 1. – С. 5-13.

Через неопрацьованість концептуальних засад не вдалося виділити пріоритети тематики Конференції⁷⁵. Зокрема, у Декларації Ріо про довкілля та розвиток не показується тісний взаємозв'язок соціально-економічного розвитку, споживання продукції біосфери і зростання населення. Документ пронизаний гаслом сталого (підтримуваного) розвитку, але не ставиться питання: чи можливий такий розвиток в умовах деградууючою навколишнього середовища?

Ідея розробки такої концепції, на думку багатьох учених, не може бути панацеєю, здатною стабілізувати навколишнє середовище планети. Невдалим визнано і переклад її назви (sustainable development) українською мовою як «сталій розвиток», оскільки людство вже живе в умовах все наростаючої екологічної кризи, яка в кінцевому рахунку, якщо все й далі піде самопливом, неминуче переросте в кризу цивілізації⁷⁶.

На думку М.О. Орлова, еволюція поглядів світової спільноти на охорону навколишнього середовища зумовлена об'єктивними процесами порушення сформованого на нашій планеті Земля екологічної рівноваги та руйнування природних геосистем під впливом антропогенної діяльності, починаючи з першої промислової революції на початку ХІХ ст. Із збільшенням науково-технічного потенціалу світового співтовариства, зростанням населення, промисловості, транспорту та інших факторів антропогенна діяльність набуває, до теперішнього часу, все більш небезпечний характер для життєдіяльності людини в планетарному масштабі. Як захисну реакцію на різних етапах історичного розвитку світове співтовариство застосовувало різні форми охорони навколишнього середовища: консервативну, концепцію захисту навколишнього середовища людини, концепцію раціонального природокористування та управління якістю навколишнього природного середовища, відшкодування екологічного боргу, концепцію помірної розвитку, концепцію сталого розвитку. Вони закріплюються законодавчо, а їх

⁷⁵ Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению. // Зеленый мир. – 1994. – № 19. – С. 7-10.

⁷⁶ Семиноженко В.П., Канило П.М., Остапчук В.Н., Ровенский А.И. Энергия. Экология. Будущее. - Х.: Прапор, 2003. – С. 130.

виконання є обов'язковим як для органів державної влади, так і юридичних та фізичних осіб⁷⁷.

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, відшкодувати 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,

⁷⁷ Орлов Н.А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине. – С. 29-31

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 структуру і 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 політики⁷⁸. Безумовно, на наведених засадах еколого-правової доктрини й буде розвиватися екологічна політика держави.

Нова екологічна політика повинна містити у своїй основі наступні 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 повинне стати необхідною умовою подальшого економічного розвитку⁷⁹.

⁷⁸ Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль: Посібник. - К.: КНТ, Дакор, Основа, 2007.-С. 130.

⁷⁹ Васильєва М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. - 2007. - № 2. - с. 9.

В цьому аспекті важливим є прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року. Концепція була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 17 жовтня 2007 р. Вона передбачає розробку проекту Стратегії національної екологічної політики України, яка повинна базуватися на таких чинниках як: екологічна та економічна ефективність, тобто досягнення запланованих природоохоронних цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального природоохоронного ефекту; спів фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів з різних джерел; покращення 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 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.

Але важливого значення набуло прийняття Закону України від 21 грудня 2010 р. «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.», де в розгорнутому вигляді спрогнозовані та сформульовані найбільш принципові положення правового механізму реалізації екологічної політики та його концептуальні чинники.

Перш за все, Основними засадами визначаються принципи національної екологічної політики, серед яких можливо виділити наступні: посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;

⁷⁹ Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль: Посібник. - К.: КНТ, Дакор, Основа, 2007.-С. 130./412 с./

врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства, невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації; державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище та інші.

Велика увага приділяється Основними засадами подальшому вдосконаленню законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, що безпосередньо пов'язано із необхідністю вирішення стратегічних завдань формування Концепції розвитку екологічного права та законодавства. Зокрема, наголошується на необхідності ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Стратегічними чинниками такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна спрямованість, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Основними засадами передбачена також необхідність: забезпечити дотримання законодавства України, що гарантує право громадян на доступ і користування землями водного фонду і землями рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного та історико-культурного призначення; завершити формування національної законодавчої бази з питань біобезпеки та забезпечити її подальше вдосконалення з урахування відповідних положень законодавства ЄС. Розглянути доцільність розроблення підзаконних актів щодо участі громадськості у прийнятті рішень або ратифікації Алматинської поправки до Орхуської конвенції.

Найважливішою організаційною умовою ефективної реалізації екологічної політики є стабільність системи державного управління охороною навколишнього природного середовища, що припускає 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 повинні 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.

Таким чином, побудова Україною власної екологічної системи охорони довкілля є важливою складовою в алгоритмі формування єдиної, логічно послідовної, всебічно виваженої та обґрунтованої доктрини національної екологічної політики, пошук найбільш ефективних та оптимальних форм і методів її реалізації.