



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Л.Р. Наливайко*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗМІСТ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Об'єктивним фактором, що зумовлює необхідність виділення екологічної функції Української держави, є гострота екологічних проблем, які вже стали об'єктивною реальністю.

У зв'язку з цим серед актуальних загальнотеоретичних проблем, що мають важливе науково-практичне значення, суттєве місце належить екологічній функції держави, яка спрямована на охорону природи і забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Порівняно новим явищем у конституційній регламентації функцій держави стало закріплення в Конституції України 1996 р. екологічної функції (ст.ст. 16, 50, 85, 92, 106, 110 та ін.). Ця функція держави лише останнім часом стає предметом спеціального наукового дослідження.

Проблеми природоохорони і природокористування змістовно розглядалися в основному представниками галузей права, безпосередньо пов'язаних із охороною навколишнього природного середовища, але, як правило, не пов'язувалися з аналізом відповідної функції Української держави.

В юридичній літературі державна діяльність із охорони природи не визнавалася самостійною функцією держави і вивчалася лише у зв'язку з дослідженням господарсько-організаторської і культурно-виховної функцій Радянської держави як їх складова. Лише з початку 70-х років ХХ ст. екологічна функція держави починає розглядатися в теорії держави і права, конституційному праві як самостійна. В цей період починається розвиток системи природоохоронних державних органів, громадських організацій, відповідного законодавства, а цей напрям діяльності держави визначається як одна з її основних функцій. Метою цієї статті є визначення та розкриття ролі і змісту, конституційно-правових засад екологічної функції Української держави на сучасному етапі, дослідження основних напрямів державної екологічної політики та чинників, що її зумовлюють.

У процесі виникнення, становлення і розвитку екологічної діяльності нашої держави умовно, можна виділити наступні етапи. Протягом першого етапу з 1917 р. до кінця 50-х років діяльність

© Наливайко Л.Р., 2006

* професор кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету, кандидат юридичних наук, доцент



держави була спрямована лише на використання природних об'єктів із метою задоволення господарських потреб, охороні природи уваги практично не приділялося. Тривалий час люди у своїй діяльності додержувалися економічних принципів, орієнтуючись на одержання максимальної вигоди при мінімальних затратах. Це призводило до неузгодженості темпів економічного розвитку й вимог економічної безпеки, домінування природомістких галузей, високої питомої ваги застарілих ресурсно- і енергомістких технологій, сировинної орієнтації експорту, мілітаризації виробництва, низької культури праці тощо. Лише тоді, коли порушення динамічної рівноваги природного середовища обернулося величезними економічними збитками, почали звертатися до еколого-економічних принципів¹. Часто на перший план виступало конкретніше завдання — одержання максимальної економічної вигоди. Діяльність держави з охорони природи була складовою господарсько-організаторською і культурно-виховної функцій.

Другий етап починається з 60-х років і триває до кінця 80-х років. Він характеризується залученням природних ресурсів у господарський обіг, значним впливом людини на навколишнє середовище. Цей етап пов'язаний із загостренням екологічних проблем, і як наслідок — прийняття державою конкретних заходів із охорони природи, формування системи спеціальних органів.

Третій етап починається з кінця 80-х (початку 90-х років) і триває до сьогодні. На цьому етапі формується уявлення про єдність і цілісність екосистеми. Змістом екологічної функції стає досягнення екологічної безпеки. Це положення потребує офіційного нормативного закріплення². Виникла гостра необхідність у прийнятті законів і підзаконних нормативних актів із регулювання природокористування, правового режиму окремих територій, профілактичних і коригуючих заходів тощо.

З початку 90-х років в Україні почала формуватися нова екологічна політика, орієнтована на розвиток економічних методів регулювання природокористування. Важливішими напрямками державної екологічної політики стали інституціональні перетворення з метою формування нового правового і економічного механізму регулювання взаємодії державних органів різних рівнів та природокористувачів, включення екологічних вимог у процедуру оцінки соціально-економічної ефективності управлінських рішень.

Основний зміст екологічної функції складає державна діяльність у сфері охорони навколишнього середовища, регулювання природокористування, реалізації комплексу заходів щодо екологічної безпеки, покращення стану навколишнього природного середовища, підтримання екологічної рівноваги, збереження генофонду.

Викладене розкриває тенденцію збагачення і розширення змісту й ускладнення структури екологічної функції, підвищення її ролі в системі внутрішніх об'єктних функцій держави.

Здійснення екологічної функції передбачає вироблення чіткого уявлення про екологічну ситуацію, що склалася в країні. Екологічну ситуацію ми розуміємо сукупність економічних, політичних, соціально-психологічних та інших процесів, що відбуваються у країні (та в світі) і спричиняють певний відносно стійкий у кількісному і якісному відношеннях стан навколишнього середовища, який, в свою чергу, має власний потенціал розвитку в конкретних напрямках. Вважаємо, що екологічна ситуація в Україні є наслідком дії багатьох різнопланових факторів: ландшафтно-біокліматичних умов; позиційно-географічного стану; природно-ресурсного потенціалу; історичних, політичних і економічних умов тощо.

Коли ми говоримо про розвиток екологічної функції в сучасний період, то маємо на увазі не тільки окремі напрями діяльності держави, але й деякі теоретично і практично значущі проблеми,

¹ Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навчальний посібник. — Харків: Фолю, 2002. — С. 143.

² Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. — 1993. — № 10. — С. 122.



які необхідно вирішувати в процесі здійснення екологічної функції та більш вузьких напрямів діяльності держави, що є її складовими³. Реалії глобальної екологічної проблеми висунули перед Україною (як і іншими країнами світу) нові складні завдання. Вони переконливо демонструють безперспективність будь-якої політики, що не має обґрунтованого конституційно-правового забезпечення⁴. Саме тому подальший розвиток суверенної Української держави неможливий без розробки та здійснення багатопланової і цілеспрямованої безпеки та складової останньої — екологічної безпеки.

На сьогоднішньому етапі розвитку суспільства як в Україні, так і у глобальному масштабі заслуговує на увагу і всебічну підтримку модель суспільства сталого екологічно безпечного розвитку. Основні принципи якого сформульовані в ряді документів, прийнятих ООН. Найбільш відомими є Стокгольмська декларація з проблем навколишнього середовища 1972 р. (в ній сформульовано 26 принципів) і Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку 1992 р. (27 принципів)⁵. Вихідні засади екологічної функції Української держави сформульовано в наступних нормативних актах: Конституція України (1996 р.), Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища від 25 червня 1991 р., Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р., Водний кодекс України від 6 червня 1995 р., Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р., Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р., Закон України “Про рослинний світ” від 9 квітня 1999 р., “Гірничий закон України” від 6 жовтня 1999 р., Закон України “Про екологічну експертизу” від 9 лютого 1995 р., Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13 липня 2000 р., Закон України “Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки” від 21 вересня 2000 р., Закон України “Про тваринний світ” від 13 грудня 2001 р., Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р., Закон України “Про екологічну мережу” від 24 червня 2004 р., Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 5 березня 1998 р., Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, затверджене Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р., Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене Указом Президента України від 29 травня 2000 р., Указ Президента України „Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів” від 15 вересня 2003 р., Концепція створення і діяльності Європейського центру техногенної безпеки (ТЕСЕС), схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р., Положення про державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 16 лютого 1998 р. та ін.

Важливим правовим підґрунтям державного подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є низка нормативно-правових актів, зокрема: Закони України від 27 лютого 1991 р. “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, від 28 лютого 1991 р. “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали

³ *Кадомцева А.Е.* Экологическая функция современного Российского государства / Под ред. М.И. Байтина. — Саратов: СГАП, 2001. — С. 27.

⁴ *Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І.* Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навчальний посібник. — Харків: Фоліо, 2002. — С. 124.

⁵ *Мучник А.Г.* Коментарий к Конституции Украины. — 2-е изд., исправ. и доп. — К.: Парламентское издательство, 2003. — Кн. 1. — С. 254.



внаслідок Чорнобильської катастрофи”, від 8 лютого 1995 р. “Про використання ядерної енергії і радіаційної безпеки”, від 30 квітня 1995 р. “Про обходження радіоактивними відходами”, від 20 червня 1997 р. “Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення”, від 14 січня 1998 р. “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань”, від 20 лютого 2000 р. “Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення”, Указ Президента України від 26 квітня 1996 р. “Про утворення Чорнобильського центру з проблем ядерної безпеки, радіоактивних відходів та радіоекології”, Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. “Деякі питання реалізації громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на отримання земельної частки (паю)” тощо.

В той же час Україна стала учасницею ряду міжнародних договорів: Конвенція про ядерну безпеку (ратифікована 17 грудня 1997 р.), Угоди з Міжнародним агентством з атомної енергії про застосування гарантій у зв'язку з договором про нерозповсюдження ядерної зброї (ратифікована 17 грудня 1997 р.); Спільного протоколу про застосування Віденської конвенції і Паризької конвенції від 21 вересня 1988 р. (ратифікований 17 листопада 1999 р.), Спільної конвенції про безпеку обходження з відпрацьованим паливом і про безпеку обходження з радіоактивними відходами (ратифікована 20 квітня 2000 р.), Рамкової директиви про відходи № 75/442/ЄЕС, Директиви про небезпечні відходи № 91/689/ЄС⁶. У Зверненні Верховної Ради України до парламентів, урядів і громадськості країн Європи схваленому 22 травня 2003 р., визнано, що євроінтеграційні процеси стають одними з основних елементів створення загальноєвропейської безпеки і стабільності. Саме завдяки їм держави Центральної і Східної Європи, у тому числі й Україна, мають можливість досягти напрацювання надійних гарантій захисту навколишнього середовища⁷. Отже, завданням законодавства є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, формування збереження та раціонального використання екомережі, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, задоволення сучасних і перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів унікальних територій та природних об'єктів пов'язаних з історико-культурною спадщиною, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Вважаємо, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки — невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

З цією метою держава здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонії у взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України.

⁶ Еммонд Н., Мухард С., Нейл Х. Довідник з європейської екологічної політики. — К.: Знання, 1997. — 246 с. — С. 51-57.

⁷ Заржицький О. Пошук напрямів екологічної безпеки України в умовах розвитку глобалізаційних процесів // Право України. — 2004. — № 7. — С. 122.



Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості⁸. Економіці України притаманна висока питома вага ресурсномістких та енергоємних технологій (без будівництва відповідних очисних споруд).

Необхідною умовою подальшого розвитку України стала, перш за все, екологізація суспільного виробництва, яку слід розуміти як впровадження системи ресурсозберігаючих і екологічнобезпечних техніко-технологічних процесів, способів і методів раціонального управління природно-ресурсним потенціалом, завдяки яким при максимальному одержанні високоякісного суспільного продукту забезпечується збереження якості навколишнього природного середовища. Екологізація суспільного виробництва є винятково складним і тривалим процесом, оскільки завдання створення загальнодержавної системи раціонального природокористування в Україні — як головної передумови екологічнобезпечної та екологічнорівноваженої господарської діяльності — може бути виконане повною мірою при завершенні трансформаційних процесів в економіці. Проте починати екологізацію всіх галузей національного господарства треба негайно, оскільки результативність реалізації природоохоронних програм визначаються перспективи подальшого розвитку держави.

Отже, екологізація національного господарства є засобом подолання не тільки екологічної, але й економічної кризи⁹. Саме тому процес вирішення державою екологічних проблем не можна відкладати. Основою реформування в цій сфері є стратегія ресурсозбереження.

Все це пов'язано з відсутністю ефективно діючих правових, економічних та адміністративних механізмів. В умовах невизначеності та швидкої зміни станів природних об'єктів і зв'язків, що виникають в процесі взаємодії суспільства й природи, звичайно, складно оцінити вплив окремих груп факторів, конкретних явищ, враховуючи, зокрема й те, що багато економічних явищ у країні ще недостатньо розвинуті, недостатньо сформовані чи недостатньо виявляються в перехідних умовах.

Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до погіршення стану довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження високотоксичних відходів виробництва. Винятковою особливістю екологічного стану України є те, що екологічно гострі локальні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами. Чорнобильська катастрофа спричинила в Україні ситуацію, яка наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Тому основними напрямками державної екологічної політики мають стати допустимі форми використання природоохоронного потенціалу на основі планування, стимулювання та контролю з боку держави і застосування нормативно-правових актів, створення і впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності, виховання бережного ставлення до природи тощо. Всі ці аспекти мають стати значною частиною змісту екологічної функції Української держави, яка займає важливе місце в системі об'єктних функцій.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного
та адміністративного права Запорізького національного університету
(протокол № 3 від 29 вересня 2005 року)*

⁸ Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // ВВР. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

⁹ Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навчальний посібник — Харків: Фоліо, 2002. — С. 145.