

ВРАХУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ КОДИФІКАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті наведені пропозиції щодо закріплення в Екологічному кодексі принципів екологічного управління, реалізація яких дозволить забезпечувати ефективність екологічної політики.

The article carried proposals for consolidation in an environmental code of principles of environmental management, implementation of which will ensure the effectiveness of environmental policy.

Ключові слова: екологічне управління, принципи екологічного управління, Екологічний кодекс, кодифікація екологічного законодавства.

Key words: environmental management, principles of environmental management, Environmental Code, the codification of environmental law.

Сьогодні, зважаючи на соціальне значення відносин в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів забезпечення балансу екологічних та економічних інтересів стає нагальною потребою. Реалізація цього завдання можлива лише за умови виваженої та науково обгрунтованої законодавчої роботи в екологічній сфері, зокрема в частині регулювання управлінської (владної) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Питання екологічного управління, його окремі аспекти, завдання, функції та організація вже були предметом ґрунтовних наукових досліджень таких авторів як В. Андрейцев, А. Бобкова, М. Бринчук, А. Гетьман, А. Голиченков, В. Попов, Ю. Шемшученко, Лазор О.Я., Качинський А.Б. та ін. Разом з тим, процес реформування та вдосконалення законодавства, що триває і досі, потребує подальшого розвитку та обґрунтування теоретичних засад екологічного управління.

В умовах необхідності кодифікації законодавства України великого значення набуває розгляд екологічного управління як комплексного інституту екологічного права — окремого масиву правових норм, які є специфічною частиною галузі права і регулюють різновид певного виду суспільних відносин. Окремі думки щодо необхідності прийняття основного кодифікаційного акта, який став би визначальним для екологічного законодавства і, відповідно, до управлінських дій в цій галузі, існували давно, про таку необхідність заявляв академік Ю. Шемшученко у своїй праці ще в 1977 році [1, с. 200], робили наголос нацьому й інші вчені. Однак ці поради так і не були реалізовані. Прийняття 25 червня 1991 року Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" і стало свого часу значною віхою у розвитку екологічного законодавства, проте, як відмічає О. Шуміло, хоча Закон і регулює цілий комплекс природоохоронних відносин, "його не можна, на жаль, віднести ані до основ екологічного законодавства, ані до екологічного кодексу" [2, с. 6]. Таке становище підтверджують постійні зміни і доповнення до цього Закону, викликані розширенням або конкретизацією сфери правового регулювання, динамікою екологічних відносин. Тому кодифікація екологічного законодавства поставлена в ряд пріоритетних завдань державної політики.

Постановою Верховної Ради України ще від 5 березня 1998 року "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" у пункті 34 було передбачено наукове обґрунтування, розроблення та прийняття Екологічного кодексу

України [3]. На необхідність реалізації цього завдання ще до 1 січня 2005 року було зазначено й у Рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні [4], що передбачало його якнайшвидше подальше прийняття.

Разом з тим, до сьогодні це завдання не було реалізоване, хоча справедливості вимагає зазначити, ще проєкт цього документа все ж таки був підготовлений та винесений на розгляд Верховної ради України тодішніми народними депутатами України А. Толстоуховим, Г. Руденком, Ю. Соломатіним, К. Ситником, А. Грязевим, С. Гавришем, Р. Богатирьовою, К. Ващук, Ю. Павленком ще 20 лютого 2004 року [5]. Вказаний проєкт Екологічного кодексу було позитивно оцінено фахівцями Головного науково-експертного управління, які зазначили, що за результатами розгляду в першому читанні законопроєкт доцільно взяти за основу з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Зокрема, у висновку Головного науково-експертного управління було вказано, що "у проєкті визначено основні напрями екологічної політики держави, еколого-правовий механізм управління (регулювання) якістю довкілля, правові форми й методи екологізації виробничої та іншої господарської діяльності, а також врегульовані інші основні принципові питання охорони довкілля. Привертає увагу те, що порівняно з чинним Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" у проєкті Екологічного кодексу України значно розширена сфера правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки, поглиблена правова регламентація всіх структурних елементів управління охороною довкілля, зокрема екологічного нормування, планування природоохоронних заходів, екологічного інформування, екологічного обліку, екологічного контролю, екологічного аудиту тощо". Отже, навіть з аналізу тексту можна зробити висновок, що в проєкті Екологічного кодексу значну увагу приділено саме підсиленню організаційно-управлінської складової екологічного законодавства, що повністю відповідає сучасним тенденціям розвитку управління в галузі екології. Як відмічав свого часу професор В. Попов, "Екологічний кодекс України повинен бути єдиним, таким, який охоплює всі основні й принципові правові приписи, які регулюють екологічні відносини, що виникають між конкретними суб'єктами. Цей кодекс має бути єдиним і основним кодифікаційним правовим актом у сфері екології, іншими словами, таким, яким є Цивільний кодекс України. В Екологічному кодексі слід передбачити Загальну та Особливу частини. У Загальній доцільно відобразити всі правові приписи, що стосуються питань, які характеризуються

визначеними загальними специфічними рисами" [6, с. 223]. Без жодних сумнівів, екологічне управління є одним з таких інститутів, що містяться у всіх екологічних законах і кодексах.

Тому питання екологічного управління повинні знайти своє відображення у Загальній частині майбутнього Екологічного кодексу. Вона має ґрунтуватися на Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" — основному системоутворюючому Законі в екологічному праві.

Зважаючи на те, що екологічне управління спрямоване на максимально ефективне досягнення цілей екологічної політики, воно базується, насамперед, на загальних принципах охорони навколишнього природного середовища. Ці принципи прямо зафіксовані у статті 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". У більшості актів поресурсового законодавства (за винятком лише Земельного кодексу України) принципи окремо не виділяються, хоча й на необхідності дотримання окремих з них наголошується. Разом з тим, стаття 2 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" наголошує, що "земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та інше екологічне законодавство розробляється відповідно до цього Закону" [7]. Отже, принципи охорони навколишнього природного середовища і принципи використання природних ресурсів повинні співпадати та гармонійно узгоджуватися між собою.

Усе викладене вище повною мірою стосується й екологічного управління, яке ґрунтується на цих же принципах, серед яких такі, як: пріоритет екологічних вимог при здійсненні господарської та інших видів діяльності; гарантування безпечного стану навколишнього природного середовища; запобіжний (превентивний) характер природоохоронних заходів; екологізація виробництва; комплексність; науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства; екологічне експертування; гласність і демократизм при прийнятті екологічно значимих рішень; науково обґрунтоване регулювання впливу на навколишнє середовище; безплатність загального і платність спеціального природокористування; стягнення платежів за погіршення якості навколишнього природного середовища; компенсаційність шкоди, завданої навколишньому середовищу; міжнародне співробітництво.

Однак, поряд із зазначеними основними принципами можна виділити ряд спеціальних принципів, притаманних екологічному управлінню, з урахуванням завдань реалізації екологічної політики, національного і міжнародного законодавства, ефективності дії системи управління. Усі ці принципи між собою перехрещуються, утворюючи в сукупності органічне підґрунтя для існування системи екологічного управління.

У світлі пріоритетів України нового змісту набуває принцип сталого розвитку. Декларація ООН "З питань навколишнього середовища і розвитку", прийнята в Ріо-де-Жанейро 1992 року, стала якісно новим поворотним пунктом у міжнародно-правовій охороні навколишнього середовища. У ній було закріплено принципи гармонійного економічного розвитку, урахування соціальних чинників і прав майбутніх поколінь, міжнародного співробітництва і допомоги. Так, у Декларації закріплено: "Право на розвиток повинно дотримуватися таким чином, щоб адекватно задовольнити потреби теперішнього та майбутнього поколінь... Для досягнення сталого розвитку захист навколишнього середовища повинен складати невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатись окремо від нього... Мир, розвиток і охорона навколишнього середовища взаємозалежні і неподільні" [8]. Показовим є те, що ці положення не стали новелою для українського екологічного законодавства. Законом України "Про охорону навколиш-

нього природного середовища" ще у 1991 року у преамбулі було зафіксовано, що: "Закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь". Однак після прийняття Декларації це положення набуло нового значення для подальшого становлення екологічного та суміжного з ним законодавства України, формування організаційно-правового забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища, напрямків наукових досліджень. Було створено Національну комісію сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України, розроблено проект Концепції сталого розвитку України, прийнято Концепцію сталого розвитку населених пунктів [9]. Необхідність науково обґрунтованого підходу знайшла своє відображення в затвердженні Президією Національної академії наук України "Пріоритетних напрямів досліджень щодо розробки наукових основ охорони навколишнього природного середовища і сталого розвитку України", а також "Пріоритетних напрямів впровадження результатів наукових досліджень з охорони навколишнього середовища і сталого розвитку України" [10].

У проекті Концепції сталого розвитку України зафіксовано, що визначення шляхів забезпечення сталого розвитку держави повинно ґрунтуватися на формулюванні стратегічних цілей державотворення з урахуванням реалій сьогодення, тенденції розвитку світового співтовариства, місця і ролі України в Європі і світі. Для досягнення цих цілей необхідно забезпечити постійне управління процесами, що відбуваються, з урахуванням проголошених принципів. Таким чином, можна говорити про існування такого принципу екологічного управління, як принцип сталого розвитку. Цей принцип безпосередньо пов'язаний з принципами науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, комплексності і гнучкості екологічного управління, синтезуючи їх у собі.

Зміни у суспільстві потягли за собою зміни і у відношенні до засобів досягнення кінцевої мети — гармонійного співіснування суспільства і навколишнього середовища. В екологічному управлінні все більше відбувається перехід від адміністративних до економічних засобів управління. Так, Ю. Шемшученко відмічає: "Метод державного примусу є не головним, а додатковим до методу переконання в державному управлінні" [1, с. 253]. В умовах роздержавлення, появи різних форм власності на природні ресурси це твердження не втратило своє актуальності, а, навпаки, отримало нове значення.

Розв'язання екологічних проблем покладається на власника природного об'єкта, а державні органи повинні лише здійснювати контроль за виконанням екологічного законодавства, заборон, стандартів. Але такий підхід характеризує пасивне ставлення до охорони навколишнього природного середовища. Діючи такими засобами, можна сподіватися лише на призупинення погіршення якості довкілля з одночасним нагромадженням екологічних проблем (накопичення відходів, забруднення навколишнього природного середовища тощо), відкладаючи їх вирішення і залишаючи майбутнім поколінням.

Вирішити ці проблеми можна за допомогою стимулювання в екологічному управлінні. Значним стимулюючим засобом стають економічні засоби. У Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" розділі X містяться положення щодо застосування економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища. Він передбачає встановлення нормативів, лімітів, розмірів збору за використання природних ресурсів, надання податкових, кредитних та інших пільг при здійсненні суб'єктами господарювання ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. А в управлінні охороною навколишнього середовища метод переконання відіграє вирішальну роль у профілактиці порушень при-

родоохоронного законодавства [1, с. 254]. Таким чином, застосування економічних засобів здатне стимулювати розв'язання екологічних проблем.

Відповідно до Конституції України природні об'єкти є власністю українського народу, від його імені права власника здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування. Зважаючи на це, державні органи лишають за собою право втручатись у будь-яку діяльність, якщо вона завдає шкоди навколишньому природному середовищу або інтересам інших осіб.

З урахуванням усіх перелічених умов важливо забезпечити поєднання заходів примусу і переконання. Це є ще одним з принципів екологічного управління — ефективне поєднання адміністративних і економічних важелів.

Наступним невід'ємним принципом екологічного управління є принцип розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових повноважень. При організації державного управління важливо забезпечити, щоб органи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, не виконували функцій з господарського використання відповідних природних об'єктів. Цей принцип має застосовуватися до спеціально уповноважених державних органів у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища. За допомогою зазначеного принципу забезпечується об'єктивність екологічного контролю і нагляду та ефективність дії екологічного права в цілому [12, с. 225—226].

Розуміння цього принципу стає наріжним каменем для ефективності екологічного управління. Невипадково свого часу в Російській Федерації протест з боку значної частини громадськості викликав Указ Президента Росії від 17 травня 2000 року "Про структуру федеральних органів влади". Згідно з цим і Указом припинило своє існування єдине федеральне відомство, котре здійснювало охорону навколишнього середовища і контроль за дотриманням природоохоронного законодавства — Державний комітет з охорони навколишнього природного середовища. Одночасно з ним була ліквідована і структура, яка відповідала за охорону лісів, — Федеральна служба лісового господарства. Повноваження цих відомств були передані Міністерству природних ресурсів Росії.

Така реорганізація, по суті, означала, що охороною навколишнього природного середовища повинне займатися відомство, саме існування якого ґрунтується на експлуатації природних ресурсів. Після підписання Указу на адресу уряду і Президента Росії надійшла значна кількість листів від депутатів різного рівня, губернаторів, керівників громадських організацій, представників науки з негативними оцінками даних змін. Після того, як усі ці звернення залишилися без відповіді, російські екологічні, правозахисні і соціальні неурядові організації виступили ініціаторами проведення всеросійського референдуму за відновлення незалежного державного контрольного природоохоронного органу. Цілі і завдання референдуму підтримали політичні і громадські діячі. За даними російської газети "Берегиня", за період з 25 липня (дня реєстрації ініціативних груп) до кінця вересня 2000 року ідею проведення референдуму підтримало більше, ніж півтора мільйона росіян [13].

Таким чином, недотримання принципу розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових повноважень стало причиною підвищеної соціальної напруги в суспільстві.

Екологічне управління є процесом з досягнення кінцевої мети — безпечного для життя та здоров'я громадян стану навколишнього природного середовища, дотримання екологічного законодавства всіма суб'єктами. У зв'язку з цим необхідно відмітити ще два принципи екологічного управління: безперервність процесу управління і послідовність рішень, що приймаються. Безперервність проявляється в тому, що здійснення управління — тривалий процес і він не закінчується прийняттям якогось управлінського рішення, а має циклічний характер.

Послідовність виражається в тому, що рішення, які приймаються, повинні бути логічно пов'язані між собою, впливати одне на одного, за їх допомогою повинна досягатися кінцева мета. Непослідовність рішень, що приймаються, невизначеність кінцевих результатів негативно впливають на самі управлінські процеси.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в умовах адміністративної реформи в Україні, постійного пошуку максимально ефективної управлінської структури в галузі екології, процесі кодифікації екологічного законодавства необхідне постійне врахування зазначених принципів та забезпечення їх виконання, що, в свою чергу, з великою ефективністю забезпечить реалізацію екологічної політики держави.

Література:

1. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. — К., Наукова думка, 1976. — 276 с.
2. Шумило А.М. Проблемы ответственности за нарушение водного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 — Х., 1993. — 171 с.
3. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України № 188/98 від 5.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради. — 1998. — № 38. — 39. — Ст. 248.
4. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України № 565 від 20.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 25 (20.06.2003). — Ст. 182.
5. Проект Екологічного кодексу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb/n/webproc4_1?id=&pf3511=17281. — Заголовок з екрану.
6. Попов В.К. Проблеми систематизації екологічного законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. — С. 221—225.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
8. Декларация ООН по окружающей среде и развитию // Сборник международных конвенций в области охраны окружающей среды. — Львов: Экоправо, 1999. — С. 6—9.
9. Див. Про утворення Національної комісії сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1123 від 8.10.1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1997. — № 192—193; Концепція сталого розвитку України: Проект. Автор — Національна комісія сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України // Окреме видання; Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів. Постанова Верховної Ради України № 1359 від 24.12.1999 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1 (21.01.2000). — Ст. 6.
10. Див. Пріоритетні напрями досліджень щодо розробки наукових основ охорони навколишнього середовища і сталого розвитку України // Вісник Національної академії наук України. — 1998. — № 7—8. — С. 6.
11. Пріоритетні напрями впровадження результатів наукових досліджень з охорони навколишнього середовища і сталого розвитку України // Вісник Національної академії наук України. — 1998. — № 7-8. — С. 6—7.
12. Бринчук М.М. Экологическое право [право окружающей среды]: учебное пособие — М.: Юрист, 1998. — 688 с.
13. Миллион — ЗА природу! // Берегиня. — 2000. — № 10. — С. 1.

Стаття надійшла до редакції 11.04.2012 р.