

Світлана Прутько

МЕХАНІЗМИ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОБЕЗПЕЧНОГО РОЗВИТКУ

До механізмів державного регулювання і гарантії екобезпечного розвитку України належать відповідні дії основних гілок влади: а саме, законодавчої влади, виконавчої влади, судової системи і, певною мірою, засобів масової інформації (насамперед, офіційних державних ЗМІ, зокрема, державних телевізійних каналів, радіоканалів, а також масмедія типу “Урядовий кур’єр” чи “Президентський вісник” і т.д.). До громадських механізмів належить, насамперед, діяльність різноманітних організацій екологічного і політичного спрямування, які формуються на добровільній основі. Істотну роль виконують також різноманітні політичні партії, недержавні ЗМІ, громадська експертиза, екологічна освіта і т.п. Відповідно, ми зупинимося на кожному з основних елементів забезпечення сталого розвитку України.

Визначальним документом, в якому зафіксовані базові стратегічні орієнтири екобезпечного розвитку, є Основний Закон або Конституція України. У цьому документі чітко зафіксовано право громадян України на сприятливе для життя, здоров’я і достатку до-

вкілля, право користуватися природними ресурсами, забезпечувати для себе і для наступних поколінь оптимальний стан навколишнього природного середовища. Цей же документ визначає і відповідальність як держави, так і окремих суб'єктів господарювання, а також громадян України за завдання шкоди, завдання збитків навколишньому середовищу і відповідальність за це, включаючи відповідальність адміністративну та кримінальну. Конституція України визначає стратегічні орієнтири і служить базовою основою, підставою для подальших законодавчих, управлінських, виконавчих дій різних гілок влади, а також діяльності власне громадян у розумінні їхніх прав і обов'язків стосовно механізмів гарантії екобезпечного розвитку України.

Законодавчо правову основу екобезпечного розвитку забезпечує діяльність Верховної Ради України. Вона ухвалює відповідні закони стосовно діяльності в галузі охорони і використання навколишнього середовища, схвалює відповідні кодекси, які мають фундаментальне значення для використання тих чи інших природних ресурсів, а також затверджує державні екологічні програми.

Серед знакових законів, важливих для відповідної сфери, можна вже назвати найперші Закони України, серед них – “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р., “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 р., “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 8 лютого 1995 р., “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13 грудня 2001 р., “Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства” від 17 січня 2002 р. та багато інших.

З точки зору процедурності, важливими є дві риси у галузі законотворення. Перша риса – це те, що Закон України має затверджуватися, після прийняття Верховною Радою, Президентом держави, а друге, що Закони України, в цьому контексті, не є закостенілими, не є застиглими, а Верховна Рада час від часу, по мірі необхідності, має право вносити і вносить певні зміни до тих чи інших Законів України. Це надає цим законам певної мобільності, динамічності і дозволяє виправити огріхи, які були допущені на стадії схвалення відповідного закону. Особливе значення у сфері законотворен-

ня займають відповідні Кодекси України, які також ухвалюються Верховною Радою. Серед них можна назвати Кодекс України “Про надра” від 27 липня 1994 р., Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. з його останньою редакцією від 25 жовтня 2001 р., Кодекс України “Про адміністративні правопорушення” і, відповідно, Кримінальний кодекс України.

Особливе місце у системі політико-правових механізмів екобезпечного розвитку займають нормативні акти Президента України. Власне кажучи, сутність такого роду актів полягає в тому, що вони унормовують ті чи інші конкретні рішення. На практиці укази Президента, звичайно, мають не таку тривалу історію впровадження як закони і постанови Верховної Ради і можна з певністю стверджувати, що в широкому контексті укази Президента України як нормативні акти почали бути нормою управлінського життя з початку 1992 р.

Укази Президента можуть торкатися як питань внутрішньої екологічної політики України та конкретних шляхів її втілення, так і міжнародних зобов’язань та ухвал України. Можемо навести такі приклади одних з перших указів у галузі екобезпечного розвитку: Указ Президента України “Про управління в галузі використання і охорони надр України” від 30 квітня 1992 р., Укази “Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади”, “Про комісію з питань ядерної політики та ситуаційний центр при Президентові України” та ін.

Не можна не звернути увагу на особливий блок указів Президента, який торкається розширення системи природно-заповідних об’єктів України. Власне кажучи, саме на основі Указів Президента і отримують виконавчі органи на місцях прямі доручення щодо створення тих чи інших об’єктів. У цьому контексті можна назвати такі акти, як Укази “Про створення Азово-Сиваського національного природного парку” від 25 лютого 1993 р., “Про створення заказників загальнодержавного значення” від 10 грудня 1994 р., “Про створення природного заповідника “Яновецький степ”” від 17 липня 1996 р. тощо.

Можна також згадати Укази Президента вже початку третього тисячоліття, зокрема: “Про заходи щодо забезпечення виконання зо-

бов'язань, взятих Україною за міжнародними договорами з питань ядерної та радіаційної безпеки" від 1 жовтня 2001 р., "Про заходи щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків" від 15 березня 2002 р. та низка інших.

Опредметнення політико-правових рішень держави відбувається у сфері виконавчої влади, тобто це Кабінет Міністрів та його відповідні структури на регіональному та місцевому рівнях. На виконання прийнятих рішень Кабінет Міністрів оприлюднює нормативні акти, які, насамперед, носять характер постанов Кабінету Міністрів України. Серед цих актів, насамперед, необхідно відзначити державні екологічні програми. Зокрема, серед прийнятих програм такого чину можна назвати Державну програму переробки радіаційних відходів, Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами, Державну програму охорони та відтворення Азовського та Чорного морів, Кліматичну програму України, Національну програму перспективного розвитку природоохоронних територій, Національну програму екологічного оздоровлення Дніпра та поліпшення якості питної води, Програму припинення в Україні виробництва та використання озонових речовин, Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі та деякі інші програми.

Слід, однак, при цьому мати на увазі, що постанови Кабінету Міністрів України часто конкретизуються у нормативно-правових актах міністерств і відомств України, зокрема власне Міністерства навколишнього природного середовища, Міністерств транспорту, економіки, освіти, відповідних комітетів, наприклад, ядерного регулювання тощо.

Ця практика, по суті справи, збереглася ще з часів Радянського Союзу і вона має як позитивні, так і певні негативні ознаки. Позитивний вимір полягає в тому, що кабмінівське рішення конкретизується як правила і порядок дій певного конкретного міністерства і відомства і в цьому контексті можна чітко визначити ті обов'язки і функції, які покладаються саме на це міністерство.

Проблемний бік, що нерідко переважає позитивний, полягає в тому, що нерідко те чи інше міністерство чи відомство адаптує до себе постанову Кабінету Міністрів України з тим, щоб мати для себе

якись особисті, (відомчі) переваги, пріоритети, прибутки, податкові пільги та т. ін. Внаслідок цього загальнодержавна програма починає розриватися на відомчі блоки, зникає координація між різними виконавцями тих чи інших програм чи постанов, і внаслідок цього проблема залишається нерозв'язаною. Це одна із головних проблем виконавчої влади щодо втіленн в життя політико-правових рішень вищої законодавчої влади і президентських рішень.

У структурі самого Кабінету Міністрів України реалізація екологічної політики розподілена відповідно до функціонального призначення підрозділів Кабміну. Головним профільним міністерством у цій справі виступає Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Слід мати на увазі, що протягом років незалежності і сама структура, і, відповідно, назви міністерств і функції, які вони мають виконувати, час від часу реформувалися, але основні напрями діяльності закріплювалися за відповідними профільними міністерствами і відомствами і, звичайно, вони мали і повноваження з реалізації відповідних державних завдань і повинні були нести відповідальність за реалізацію екологічної політики у своїй відповідній сфері.

На початку XXI ст. Міністерством екології та природних ресурсів України було визначено наступні завдання:

– забезпечення реалізації державної політики та здійснення комплексного управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної, ядерної та радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, створення екологічних передумов для сталого розвитку України;

– забезпечення належного функціонування державної, біологічної та гідрометеорологічної служб, а також розвитку топографо-геофізичної, картографічної діяльності;

– здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку гідрометеорологічну, топографо-геофізичну, картографічну діяльності, а також державного нагляду за станом ядерної та радіаційної безпеки¹.

Для виконання поставлених завдань, відповідно, була прилаштована і сама структура Міністерства екології та природних ресурсів України. В центральному апараті діяли Департаменти охорони, використання та відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки, геології та використання надр, геодезії, картографії та кадастру, ядерного регулювання, гідрометеорологічної служби і моніторингу, планування координації та розвитку і деякі інші. До цього додаються спеціалізовані природоохоронні органи, зокрема Головна державна екологічна інспекція, Державна інспекція охорони Чорного моря, Державна інспекція охорони Азовського моря, Головне управління національних природних парків, заповідної справи. Для реалізації на регіональному рівні завдань в регіонах функціонують Державні управління екологічної безпеки в областях, в містах Києві і Севастополі, а також відповідний Республіканський комітет в Автономній Республіці Крим. Через Мінекоресурсів, Кабмін спрямовував і координував діяльність Державного комітету України по водному господарству, Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного комітету лісового господарства України. До міністерств також віднесено підприємства геодезії, картографії та кадастру, державні геологічні підприємства, Гідрометеоцентр, Центральну геофізичну обсерваторію, гідрофізичні, гідрометеорологічні центри.

Інакше кажучи, в структурі органів влади названа інституція, зокрема Мінекоресурси, отримала досить розгалужену і багатоцільову структуру як на горизонтальному, тобто на загальнодержавному, загальнонаціональному рівні, так і на ієрархічному рівнях, інакше кажучи, на всіх рівнях державної виконавчої влади, починаючи від центральної, обласної, республіканської в Криму, районної і влади на місцях. На думку фахівців, “розпочалися процеси стрімкої деінтеграції міністерства і його зв’язків з держкомітетами, ряд департаментів міністерства стали урядовими органами, на сьогодні [тобто 2003 р.] Мінекоресурсів України, міністерство з невиразними формами управління природними ресурсами, воно так і не стало єдиним органом державного управління у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів і загальної стратегії, являє собою конгломерат структур, які ведуть автономне господарювання”².

Тому зрозуміло, що після “помаранчевої революції” стала супернагальною потреба відновлення повноцінної діяльності відповідного міністерства з наданням йому певних повноважень, фінансового і кадрового забезпечення, а також права законодавчої ініціативи з тим, щоб забезпечити дійсно ефективне виконання завдань щодо управління природними ресурсами в Україні.

Очевидно, вкрай незадовільною слід вважати діяльність третьої гілки влади, а саме – судової влади. Інакше кажучи, мова йде про систему державного контролю у сфері природокористування в цілому. Законодавча основа в цій сфері розроблена давно і є досить непоганою. Ми вже згадували про Кримінальний кодекс України, який був у першому варіанті затверджений ще у 1996 р., можна згадати також кодекс України “Про адміністративні правопорушення”, який був ухвалений 6 березня 1996 р. та ін.

На цей час, на жаль, має місце тісна співпраця деяких владних структур із відомствами, які грубо порушують користування природними ресурсами. Водночас не всяка справа доходить до судового розглядання з відповідним вироком суду про відповідальність за зроблену шкоду. Мабуть, це на сьогодні, найслабша ділянка у сфері управління державного контролю за використанням ресурсів.

Практично теж саме можна сказати і про моніторинг за станом довкілля. У цьому контексті зрозуміло, що повинен реалізовуватися принцип незалежності в діяльності різних гілок влади і кожна з них має виконувати свої функції. Також є зрозумілим те, що має бути реалізований справді *альтернативний* підхід до оцінки стану довкілля і справді *комплексний* підхід до збереження його людиновимірності, тобто має бути здійснене і забезпечене основне право людини на збереження сприятливого для життя, здоров’я та достатку навколишнього середовища.

Україна впевнено крокує на шляху розбудови громадянського, демократичного суспільства. Не можна говорити про те, що ця стадія розвитку вже досягнута повністю, але практика і реальність засвідчують, що чимало елементів громадянського суспільства в Україні вже існує.

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років, коли ще в країні існувала однопартійна система і Україна де-юре, а потім і де-факто

залишалася у полоні законодавства СРСР, особливу роль у формуванні нового екологічного світогляду відіграла *громадська думка*, особливо позиція харизматичних людей. Ми пам'ятаємо, що наміри збудувати чергові атомні станції в Чигирині, на Кримському півострові, розширювати вже на той час існуючі станції були призупинені саме завдяки позиціям громадськості, зокрема таких видатних лідерів нації, як Борис Олійник, Іван Драч і, особливо, патріарха української культури, письменника і громадського діяча Олесе Гончара.

Для цього достатньо згадати бодай деякі фрагменти з його виступу на відкритті міжнародного семінару “ЄвроЧорнобиль”, який проводився в Києві у 1989 р. Наведемо його безсмертні слова: “Ось Україна, колись квітуча земля, з благодатним кліматом, найчистішими річками, розкішними лугами і напрочуд плодючими ґрунтами. На очах одного покоління вона перетворюється у багатьох місцях на землю малопридатну для життя, на край перенасичений промисловістю, де міста задихаються від хімії, води не вистачає, де дорослі, і особливо діти, масово хворіють, де ниви-годувальниці отруєні хімікатами, а спотворені землеоброблювальною технікою і байдужістю могутніх меліораторів мальовничі річечки, колись сповнені життя, чистоти, сьогодні тисячами гинуть, обертаючись на канали для нечистот. Та й сам могутній Дніпро, в наші дні почетвертований, гниє.

В аспекті екологічному, Україна сьогодні якоюсь мірою може правити за образ нашого недалекого майбутнього, постає моделлю планети, що швидко виснажується”³. Подібна громадянська позиція відіграла подвійну роль. З одного боку, вона певно мірою стримала владні структури у їхньому бездумному бажанні розорати і осушити геть усе, посадити на українську землю будь-які відомчі станції, заводи, фабрики, а з іншого боку, така позиція пробуджувала громадську свідомість, ламала у людей стереотипи, викликала у них почуття власної гідності і впевненість у тому, що можна щось зробити, що можна подолати існуючу хижацьку систему природокористування.

Логічним наслідком активізації суспільної свідомості стало виникнення мережі громадських екологічних організацій, тобто об'єднань громадян, котрі своєю метою ставили і ставлять ефективний

контроль, ефективну громадську позицію у справі ставлення людини до довкілля.

За підрахунками відомого українського соціолога О.Г. Стегнія⁴ в Україні неурядові екологічні організації хронологічно виникали наступним чином: до 1985 року включно вони становлять 6 % від сучасної загальної кількості, в 1986 – 90 рр. було створено 35 % неурядових екологічних організацій і після 1991 року – 59 %. Звичайно, колосального поштовху для виникнення справжньої мережі неурядових екологічних організацій спричинив вибух на Чорнобильській атомній електростанції і тому період 1986 – 1991 рр. був у цьому контексті вибуховим. Цьому сприяла також і певне послаблення тисків тоталітарної держави, так звана епоха перебудови, яка не піддавала прямій кримінальній карі активність громадян в екологічному напрямі.

Чи не найзначнішою подією цього часу було створення Української екологічної асоціації “Зелений світ”, яка у жовтні 1989 р. провела свій перший з’їзд, а через рік на основі цієї Асоціації вже була сформована Партія Зелених України (перший голова Юрій Щербак), яка активно включилася в політичну боротьбу. І, нарешті, на третьому періоді, починаючи з 1991 р., в умах незалежної України громадський ініціативний рух набув дійсно загальнонаціонального масштабу і про точну кількість зареєстрованих об’єднань нині важко говорити.

До цього періоду слід віднести таку важливу подію, як налагодження тісної співпраці неурядових і колишніх організацій з державними структурами, зокрема у 1996 р. при Мінекоресурсах України почала працювати Громадська рада неурядових екологічних організацій, що створило нові можливості для координації зусиль органів влади та громадського руху. Особливо це стосується питань, які вимагають швидкого реагування і прийняття рішень на вищому рівні державного управління.

О.Г. Стегній за якісним складом членів організацій та характером їх основної діяльності виділяє вісім базових типів неурядових екологічних організацій: 1) масові організації уніфікованої екологічної діяльності (Зелений світ, Республіканське товариство охорони природи та ін.); 2) масові організації профільованої екологічної діяль-

ності (Мама-86, Союз рятування від Чорнобиля, Комітет рятування Дніпра тощо); 3) об'єднання професійних екологів; 4) інформаційні центри, агенції і редакції екологічного профілю; 5) громадські колишні організації, які працюють з дітьми (Всеукраїнський благодійний фонд "Паросток"); 6) туристичні групи, які мають екологічні проекти (Екотуризм); 7) громадські природоохоронні інспекції та дружини охорони природи; 8) організації нової хвилі, соціальний захист і споживання гуманітарної допомоги під екологічним прапором⁵.

Під гаслом екологічних об'єднань нерідко діють псевдоорганізації, які своєю метою ставлять зовсім інші цілі, аніж облагородження і захист навколишнього природного середовища. З цим пов'язано декілька криз в українському екологічному русі, які мали характер політичних інсинуацій, фінансових зловживань, економічних авантур тощо. Цим, до речі, було дуже багато шкоди завдано справжньому українському екологічному рухові і викликало досить велику настороженість до його відкритості, чесності і цілеспрямованості з боку міжнародних як урядових, так і неурядових організацій. І, як зазначають відомі представники та експерти екологічного громадського руху, "серед громадських організацій існує таке явище, як псевдо-ЕНО [екологічних неурядових організацій], породжене недосконалістю законодавства про ЕНО та грантової політики міжнародних донорських організацій. Під ЕНО часто маскуються консалтингові структури і різні рекламно-ресурсні центри, представництва деяких міжнародних організацій, фондів тощо, діяльність яких також не є, по суті, природоохоронною і громадською. Такі організації працюють переважно в Києві і великих містах, в яких зосереджені представництва міжнародних благодійних фондів"⁶.

Діяльність неурядових екологічних організацій, втім як і життя кожного з громадян, ґрунтується на фундаментальних засадах, зокрема екологічних правах громадян, що є політико-правовою підставою для діяльності і щодо об'єднання в різні організації і права на ті чи інші види власних свобод. Як зазначає президент авторитетної громадської організації "Екоправо-Львів", директор Центру громадської екологічної адвокатури, професор пані Світлана Кравченко, право – це система загальнообов'язкових правил поведінки – соці-

альних норм, установлених або санкціонованих державою, які відображають волю панівного класу або всього народу, спрямовані на врегулювання суспільних відносин і забезпечуються державою. С. Кравченко конкретизує стосовно основного права людини, що екологічне право – це комплексна галузь, яка регулює екологічні, суспільні відносини, тобто відносини щодо ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, гарантії екологічної безпеки та захисту екологічних прав громадян⁷.

Таким чином, громадськість залишає за собою право здійснювати ті ж самі функції, які здійснює і держава. Це означає також, що держава сама несе відповідальність за недотримання виконання своїх зобов'язань стосовно прав громадян. І, в крайньому разі, держава може виступати як суб'єкт екологічних злочинів, тобто стосовно неї може бути порушено кримінальну справу.

Серйозною проблемою є відсутність адекватної і автентичної реакції державних органів на громадські дії. Зокрема, йдеться про неефективність прокурорського нагляду за дотриманням екологічного законодавства, відсутність законодавчого регулювання на рівні діяльності відомств і територіальних управлінь, про неузгодженість існуючої політико-правової системи держави у сфері регулювання відносин щодо використання навколишнього природного середовища з численними відомчими і місцевими актами, відсутня ефективна схема узгодження відомчих актів із загальнодержавними законодавчими актами, включаючи конституційні вимоги.

Оскільки Україна як нова незалежна демократична держава за свідчила свої пріоритети, зокрема намір розбудовувати громадянське суспільство, саме з цього ми і маємо оцінювати стан регулювання відносин людини і довкілля у нашій країні. При цьому маємо як значні позитивні зрушення, так і низку проблемних ситуацій. Але загалом механізми суспільства включають у себе всі компоненти функціонування владних, законодавчих та виконавчих структур і, головне, громадянську ініціативу.

Зокрема, у сфері законодавства уже сформована і в основних своїх компонентах діє система правового регулювання у сфері природокористування. Це визначається як основним мірилом, тобто

Конституцією України, так і низкою актів Президента, указів, а також законів Верховної Ради.

На виконання цих державних документів розроблено і затверджено низку загальноміністерських, міністерських та інших відомчих документів, які дають право і вимагають розв'язувати ті проблеми, які сформульовані на загальнонаціональному рівні. Державне управління у галузі природокористування має чітку і ієрархізовану структуру, зокрема, державні органи загальноукраїнського значення, регіонального та місцевого. Так само розділені функції державного моніторингу, державної екологічної експертизи, а також діяльності місцевих органів влади у сфері охорони довкілля. Маємо також систему прокурорського та судового відстеження діяльності фізичних та юридичних об'єктів за їхній вплив на природне середовище, і в цьому контексті ми маємо можливість бачити, що судові органи наділені повноважними правами щодо виконання ними їхніх зобов'язань.

Важливу функцію у формуванні механізму за використанням довкілля виконують громадські екологічні організації, тобто неурядові структури. Це є одним з показників того, що в Україні формується реальне громадянське суспільство, оскільки формується система контролю громадянською за діяльністю різних органів влади. Вона здійснюється багатьма напрямками: громадський моніторинг, громадська експертиза, громадські проекти, громадська ініціатива, пропаганда і просвітництво на різних рівнях. Від взаємодії державної і громадянської складових і залежить розв'язання екологічних проблем України.

¹ Збереження та моніторинг біологічного та ландшафтного різноманіття в Україні. – К.: Національний екологічний центр України, 2000. – С. 231.

² Див.: Громадська оцінка екологічної політики в Україні. – К., 2003. – С. 26.

³ Гончар Олесь. Дзвони Чорнобиля. Виступ на відкритті міжнародного семінару “ЄвроЧорнобиль” // Літературна Україна, 1989. – № 18. – С. 7.

⁴ Стегній О.Г. Неурядові екологічні організації України: сучасний стан і перспективи розвитку (За результатами національного соціологічного дослідження). – К.: Наукова думка, 1996. – С. 9–41.

⁵ Там само. – С. 25.

⁶ Див.: Громадська оцінка екологічної політики в Україні. Доповідь українських громадських екологічних організацій. – К., 2003. – С. 72.

⁷ Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. – К.: Інформаційне агентство Ехо-Восток, 1997. – С. 77.