

ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО



Анатолій Павлович Гетьман,
д-р юрид. наук, професор
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
академік НАПрН України,
м. Харків

УДК 349.6:504.7

ЕКОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ

У статті зазначається, що глобалізація світу і нинішній його розвиток у всіх, у т. ч. й екологічній, сферах – це реальні факти. Під їх впливом відбувається трансформація відповідних функцій держави і, в першу чергу, екологічної. Її мета повинна полягати в підпорядкуванні суспільства екологічному імперативу, трансформація сутності держави з абсолютною цільовою та функціональною їх спрямованістю всієї діяльності на реалізацію цього імперативу.

Ключові слова: екологічна функція, глобалізація, охорона довкілля, екологічне законодавство, міжнародні екологічні стандарти.

Забезпечення права власності Українського народу на природні ресурси, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки визнається одним із стратегічних напрямків державної політики України в умовах інтеграції до Європейського Союзу. Її правові засади знайшли своє безпосереднє відображення в Конституції України (статті 13, 14, 16, 50, 66, 85, 106, 116, 119), законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах екологічного спрямування (закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про екологічну мережу»,

«Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд», «Про ядерну енергетику та радіаційну безпеку», Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра та ін.), міжнародних конвенціях та договорах, які у визначений ст. 9 Конституції України спосіб є частиною національного екологічного законодавства (Конвенція ООН про біологічне різноманіття, Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат та ін.).

До основних екологічних пріоритетів належать: гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля; поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Азовського та Чорного морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа.

Слід констатувати, що Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» першопричиною екологічних проблем України визначає: успадковану структуру економіки з переважною часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури; існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій; недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства; недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; недотримання природоохоронного (екологічного) законодавства.

Саме з урахуванням таких умов важливого значення набуває екологічна функція держави, яка постійно імплементується та видозмінюється під впливом глобалізаційних процесів, що характеризують світовий устрій.

Глобалізація як всесвітній процес, що об'єднує національні соціально-економічні утворення в єдину світову економічну й суспільну систему, в контексті екологічного права має певні об'єктивні підстави. До таких, насамперед, належать потреби світового співтовариства в послідовному, ефективному й своєчасному вирішенні глобальних екологічних проблем, пов'язаних, зокрема, із зміною клімату, руйнуванням озонового шару, збереженням біологічного різноманіття, хімічним забрудненням довкілля, включаючи випадання кислотних дощів, опустелюванням, скороченням

природоресурсного потенціалу та ін. Гострота цих проблем досягла такого ступеня, що вчені у багатьох країнах світу вже обґрунтовують необхідність їх вирішення для виживання людства [4, с. 59].

Діяльність людини в останні п'ятдесят років завдала непоправної шкоди нашій планеті. Таким є вердикт авторів найбільш великомасштабного в історії дослідження екосистеми Землі – Millennium Ecosystem Assessment. Наведемо деякі цифри. У період 1970 – 2005 рр. різноманітність форм життя на планеті скоротилася на 30 %. Споживання прісної води зросло у два рази, а в деяких регіонах на 20 % більше перевищило обсяг її виробництва. У деяких акваторіях кількість риби зменшилась у сто разів через інтенсивну промислову рибну ловлю.

Як стверджують експерти, три чверті населення планети живе в країнах, де споживання настільки високе, що екосистеми просто не встигають відновлюватися. Таким «екологічним боржникам» доводиться запозичувати ліс, воду та інші природні ресурси в інших країн, часом на шкоду своїм «кредиторам». «Якщо наш попит на ресурси Землі буде зростати такими ж темпами, то до середини 2030-х років для задоволення всіх наших потреб знадобляться дві таких планети», – заявив генеральний директор Всесвітнього фонду дикої природи Джеймс Ліп. На його думку, на сьогодні людство на рік використовує в 1,5 рази більше ресурсів, ніж природа може відновити. Продовження такої практики загрожує згубними екологічними наслідками. Але сучасна структура світової економіки не дозволяє змінити ситуацію на краще. На початку 1960-х років люди на планеті впродовж року використовували тільки дві третини екологічних ресурсів, які відновлювала природа. Забруднення навколишнього середовища в основному поглиналося світовим океаном і лісовим масивом Землі. Але вже в 1970 р. було зафіксовано екологічний борг. Тоді людство взяло у природи 2 дні у борг, тобто воно використало всі 100 % природних ресурсів, які відновлює природа впродовж одного року, до 29 грудня. На початку 2000 р. баланс здатності планети до самоочищення від «отруйного дихання» людини припадав на жовтень, а у 2013 р. – вже на середину серпня [7, с. 4–6].

Не можна говорити, що людство не стурбоване цими проблемами. Проводяться міжнародні конференції, приймаються різні обмежувальні закони. Але найбільш успішно ці проблеми можуть вирішуватися тільки спільними зусиллями усіх держав. При цьому найважливішим потенційно ефективним інструментом їх вирішення має стати механізм реалізації екологічної функції держави.

Екологічна функція як одна з основних функцій держави є результатом трансформації функції охорони навколишнього середовища (функції охорони навколишнього природного середовища, функції охорони природи, природоохоронної функції та ін.). Питання про час її становлення як самостійної функції держави досить докладно обговорювалося в 60 – 80-х рр. ХХ ст.

Наприклад, Ю. І. Тютєкін вважав функцію керівництва природоохористуванням об'єктивно властивою державі з моменту його виникнення [15, с. 52]. Наявність функції охорони навколишнього середовища у державі з моменту її утворення обґрунтував і Ю. С. Шемшученко, зазначаючи, що «функція охорони навколишнього середовища як об'єктивна категорія існує незалежно від її визнання» [16, с. 25, 31].

Саме 70-ті рр. ХХ ст. стали роками визнання функції охорони навколишнього середовища (функції забезпечення сприятливого навколишнього природного середовища, функції охорони природи, функції охорони природи та раціонального використання природних ресурсів, природоохоронної функції) як однієї із самостійних функцій держави. Правознавці-екологи І. І. Берггольцас, В. С. Броновец, О. А. Кичатова, Ю. Б. Кравченко однозначно висловилися на користь даної позиції [2, с. 148–158; 5; 9, с. 3–11; 11].

Один із фундаторів екологічного права, О. С. Колбасов, аналізуючи завдання держави з охорони природи та забезпечення раціонального використання природних ресурсів, а також чинне законодавство відповідного періоду, робить висновок про достатність підстав для того, щоб розглядати охорону навколишнього природного середовища як самостійну основну функцію соціалістичної держави [10, с. 60]. Теоретична узгодженість позицій багатьох правознавців у зазначеному питанні була обумовлена безсумнівним посиленням природоактивної діяльності держави, що мала місце в 60 – 70-х рр. ХХ ст.

Такими є теоретичні й практичні передумови виділення в подальшому нової екологічної функції держави. У науковій літературі називається п'ять умов виникнення цієї функції. Як пише М. М. Меркулов, для цього «необхідна наявність: 1) держави; 2) відповідної протофункції; 3) дисбалансу екосистеми, що зачіпає інтереси соціуму, який виникає в результаті зміни якості довкілля, що загрожує стану здоров'я суспільства і не дозволяє підтримувати комфортний рівень його життєдіяльності; 4) рівня суспільної свідомості, достатнього для розуміння екологічних проблем; 5) відсутність у держави можливості відмовитися від вирішення проблем, що виникають унаслідок дисбалансу екосистеми». Він вважає, що всі п'ять умов одночасно з'явилися в 60-х рр. ХХ ст. й екологічна функція в сучасному вигляді оформилася саме в цей час [13, с. 105, 113]. Але окрім зазначених, в юридичній літературі вказують на ще одну необхідну умову формування екологічної функції держави – спроможність держави її реалізовувати, зокрема матеріально-технічні, правові, організаційні та інші передумови [8, с. 139].

В юридичній літературі наукове поняття «екологічна функція» визначають по-різному. Одні вчені вважають, що це діяльність держави у сфері взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища, що виражається у захисті й збереженні природних ресурсів, їх відтворенні та поліпшенні, а також у раціональному використанні [3, с. 12]. На думку інших

вчених, екологічна функція держави – це самостійний і окремий напрямок його діяльності, який пов'язаний з розпорядженням в інтересах суспільства природними ресурсами й забезпечує екологічну безпеку, сталий економічний і соціальний розвиток держави, раціональне природокористування та охорону природних об'єктів, захист конституційних прав громадян на сприятливе для життя і здоров'я довкілля [14, с. 7].

А. С. Шестерюк виділяє два важливих змістовних напрямки в екологічній функції: 1) забезпечення збалансованого співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства; 2) надання необхідних гарантій для реалізації та захисту прав людини на сприятливе для життя навколишнє середовище [11, с. 27]. На думку М. М. Бринчука, зміст екологічної функції держави становить діяльність з розпорядження в інтересах держави і суспільства природними ресурсами, що знаходяться у власності держави, а також діяльність, спрямована на забезпечення раціонального використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження, охорону навколишнього середовища від деградації її якості, охорону екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [6, с. 60]. Також існує безліч інших доктринальних визначень екологічної функції держави, які у своїй сукупності надають уявлення про основне її цільове призначення – забезпечити науково обгрунтоване співвідношення економічних та екологічних інтересів суспільства для створення механізму реалізації екологічної безпеки, раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення та захисту конституційних екологічних прав громадян (права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, отримання екологічної інформації, відшкодування екологічної шкоди та ін.).

Усе це робить екологічну функцію держави винятково важливою як для національного, так і світового розвитку економіки, фінансів, соціальної структури, політики, культури, особливо в умовах глобалізації як процесу інтенсивного розширення і поглиблення контактів, зв'язків, взаємодії різних країн в економічній, політичній, культурній та інших сферах.

Сучасна форма глобалізації, тобто об'єднання ринків, підприємств, фінансів, культур, а також потоків інформації – це створення всесвітнього суспільства в тому вигляді, в якому воно ніколи не існувало раніше. Головна ознака нової епохи – держави і народи стають все більш залежними один від одного. Жодна нація, жодна держава не може жити сама по собі, не враховуючи інтереси інших націй і держав.

Цьому процесу було приділено особливу увагу на Конференції ООН з екології на рівні глав держав і урядів, що відбулася в Копенгагені у грудні 2010 р. На конференції наголошувалося, що необхідні заходи з охорони навколишнього природного середовища інколи не запроваджуються не тільки через незнання або з егоїзму, але й через так звану «тактику безквиткового

пасажира» деяких країн, які нічого не роблять, наприклад, для скорочення викидів парникових газів в атмосферу, а розраховують на те, що викиди скоротять інші, помилково при цьому забуваючи, що атмосфера – це природний ресурс, який не має державних кордонів [7, с. 15].

Дійсно, екологічні проблеми, що мають за багатьма показниками планетарне значення, зачіпають інтереси міжнародного співтовариства. Вони могли б вирішуватись як в його інтересах, так і, відповідно, в інтересах національних держав. Тим часом забезпечення матеріально-сировинними й енергетичними ресурсами в умовах глобалізації орієнтоване на лідируючі країни, на їх транснаціональні корпорації – тобто провідних акторів транскордонної ринкової діяльності. Останні нерідко ігнорують правила раціонального використання природних ресурсів, забруднюють природне середовище величезними обсягами відходів виробництва і споживання, в інший спосіб, у т. ч. такими, що являють собою крайню – на рівні недалекого майбутнього – загрозу знищення екосистем, роблячи реальністю глобальні катастрофи типу «парникового ефекту», потепління клімату та ін.

Наявність зазначених проблем та їх гострота зумовили припущення, озвучені в юридичній літературі, про необхідність виділення такої нової функції держави, як регулювання глобальних проблем людства, пов'язаної з вирішенням питань, що виникають всередині держави, але в силу своєї значущості та поширеності вимагають спільних зусиль держав, об'єднаних для розв'язання проблем загальнопланетарного характеру. Таку самостійну зовнішню функцію держави, як спільне з іншими державами вирішення глобальних енергетичних, демографічних й, особливо, екологічних проблем сучасності, виділяють багато з учених-правознавців [12, с. 224; 1, с. 8].

Процеси глобалізації в екологічній сфері зумовлюють необхідність наявності нових єдиних центрів з прийняття рішення і, відповідно, влади для багатьох секторів (суб'єктів) сучасних міжнародних відносин. В іншому випадку реальністю стане положення, при якому не держави, а транснаціональні та мультинаціональні корпорації відіграватимуть провідну роль у всіх сферах господарської діяльності й при цьому ігноруватимуть екологічну складову держав. Тому без формування єдиного центру управління досягти позитивних результатів розвитку глобалізованої екології навряд чи можливо.

Таким чином, глобалізація світу й нинішній його постглобалізаційний розвиток у всіх, в т. ч. й екологічній, сферах – це реальні факти. Під їх впливом відбувається трансформація відповідних функцій держави і, в першу чергу, екологічної. Однак трансформуватися вона повинна аж ніяк не в напрямку послаблення функцій національних держав. Цілі оптимальної її реалізації обумовлюють лише можливість добровільної передачі деяких питань у відання компетентних міжнародних органів та організацій. При цьому державний суверенітет таких країн має зберегтися в повному обсязі, зокрема права держав на вільний вихід з такого роду угод і договорів, у т. ч. екологічної спрямованості.

З урахуванням наявних реалій значимість екологічної функції держави повинна зрости до рівня всеосяжної, що визначає суть її діяльності з подальшим переходом людства до іншої, нової цивілізації, яка не просто мала б на меті вирішення завдання дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища та його ресурсів, але й докорінно змінювала б сам імператив існування держави як такої, що призначена для збереження універсальної екосистеми. Майбутня нова цивілізація повинна йменуватися «екологічною цивілізацією».

Створення нової екологічної цивілізації має відбуватись з урахуванням того, що традиційні моделі суспільно-політичного, економічного та соціального устрою, які вже склалися, будуть трансформуватись в нові моделі, що реалізують екологічну функцію на основі як часткового збереження традиційних цінностей, так і створення нових. У зв'язку з цим необхідне подолання споживчої парадигми функціонування суспільства і формування нових якостей людини в екологічних правовідносинах.

В умовах глобалізаційних процесів екологічна функція повинна модернізувати свій діапазон впливу на збереження пріоритетів екологічної домінанти в діяльності держави. При цьому вона має поєднувати в собі такі базові інститути:

- законодавчі – розширення сфери регулювання екологічних відносин з орієнтацією на стандарти й нормативи держав Європейського Союзу, особливо у разі високого ризику, для виконання міжнародних зобов'язань та забезпечення єдиних правил;

- ринкові – розроблений державою механізм (інструментарій) з метою зробити виробників і споживачів чутливими до відповідального використання природних ресурсів, запобігання забрудненню та відходів, поглинання зовнішніх екологічних витрат за допомогою застосування економічних і фінансових стимулів та обмежень, громадянської відповідальності та встановлення таких цін, щоб екологічно сприятливі товари і послуги не опинялися на ринку в невідгідному становищі у порівнянні з забруднюючими або марнотратними конкурентами;

- горизонтальні (підтримуючі інститути) – тобто поліпшені базові й статистичні дані, наукове дослідження та технологічний розвиток (нові менш забруднюючі технології, а також технології та методи для вирішення поточних екологічних проблем), покращене секторальне та просторове планування, інформування і просвіта громадськості та споживачів, професійно-технічна освіта і навчання;

- фінансові механізми (крім бюджетних ліній) – повинні мати прямі екологічні цілі й підтримувати поліпшення навколишнього природного середовища, прагнути до високого рівня захисту, заснованого на принципі попередження та профілактичної діяльності з урахуванням різноманітності ситуацій в різних регіонах, і бути інтегрованими у визначення й виконання інших функцій.

У даному контексті необхідно забезпечити, щоб усі фінансові операції були якомога більш чутливими до екологічних вимог і відповідали не лише фінансовому, а й екологічному законодавству.

Таким чином, мета екологічної функції держави в новому глобалізованому вимірі повинна полягати в підпорядкуванні суспільства екологічному імперативу, трансформація на цій основі сутності держави з абсолютною цільовою та функціональною спрямованістю всієї діяльності на реалізацію цього імперативу при збереженні умов життєдіяльності людства з одночасним вирішенням комплексу завдань національного й міжнародного характеру. На національному рівні: раціональне планування, що передбачає збереження цінних регіонів, включаючи території та об'єкти природно-заповідного фонду та ландшафти, поліпшення міської структури та комунікацій, а також оптимізацію ефективності енергетики і транспорту; контроль за промисловим забрудненням за допомогою використання дозволів на планування, ліцензій на емісії, скиди та види діяльності, прямого доступу до екологічної інформації; управління поведінкою з відходами шляхом підтримки суворого порядку ранжирування як для ослаблення проблем розпорядження відходами, так і збереження енергії та сировини; внутрішній екологічний аудит.

На міжнародному рівні такими завданнями мають стати: всіляке заохочення міжнародної кооперації та поділу тягаря витрат на інтенсивні дослідження з метою вдосконалення оцінки якості навколишнього природного середовища; систематичний аналіз застосування екологічних програм; обмін інформацією про передову практику імплементації законодавства ЄС та інших держав; вдосконалення процедур правозастосування, інспекції, моніторингу екологічного законодавства в державах світового співтовариства та ін.

Вирішення таких завдань – це можливість кардинально змінити ситуацію в екологічній сфері в напрямку забезпечення рівноваги в системі «природа – суспільство – людина» й необхідності екоцентричної орієнтованості держави при використанні відповідних ресурсних складових – правових, організаційних, матеріальних, фінансових, наукових та деяких інших.

Список літератури:

1. Аубакиров-Джолдасбеков А. А. Функции государства в области регулирования глобальных проблем человечества: теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Аубакиров-Джолдасбеков. – Алматы, 2009. – 28 с.
2. Бергхольцас И. И. Внешняя природоохранительная деятельность Советского государства / И. И. Бергхольцас // Современная экологическая ситуация: о некоторых философско-правовых проблемах. – Рига : Зинатне, 1978. – С. 148–158.
3. Бобылев А. И. Вопросы общей теории экологического права / А. И. Бобылев, С. А. Балашенко. – Мн. : Изд-во «Университетское», 1991. – 100 с.
4. Бринчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Бринчук. – СПб. : Изд-во юрид. ин-та. – 2009. – 168 с.

5. Броневец В. С. Охрана природы – функция Советского социалистического общенародного государства (правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Броневец. – Л., 1980. – 25 с.
6. Брынчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. / М. М. Брынчук. – М. : Юрист, 1998. – 688 с.
7. Гетьман А. П. Правовые проблемы экологической политики Европейского союза и Украины: монография / А. П. Гетьман, В. И. Лозо. – Х. : Право, 2014. – 280 с.
8. Карпович Н. А. Экологическая функция государства : в 2 ч. Ч. 1. / Н. А. Карпович. – Мн. : РИВШ, 2011. – 294 с.
9. Кичатова О. А. Природоохранительная функция социалистического государства / О. А. Кичатова // Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1979. – 197 с.
10. Колбасов О. С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 230 с.
11. Кравченко Ю. Б. Охрана окружающей природной среды как функция Советского государства : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Ю. Б. Кравченко. – Л., 1978. – 20 с.
12. Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие : 2-е изд. / М. Н. Марченко. – М. : Норма, 2014. – 384 с.
13. Меркулов М. М. Проблемы экологической функции современного российского государства: теоретико-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук / М. М. Меркулов. – Ставрополь, 2002. – 232 с.
14. Сапогин А. Н. Экологическое право Республики Беларусь : курс лекций / А. Н. Сапогин. – Мн. : Агентство Владимира Гревцова, 2007. – 576 с.
15. Тютюкин Ю. И. Природа. Общество. Закон / Ю. И. Тютюкин. – Кишинев : Штиинца, 1976. – 187 с.
16. Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1976. – 275 с.
17. Шестерюк А. С. Экологическое право и вопросы кодификации экологического законодательства РФ / А. С. Шестерюк // Экологическое право. – 2001. – № 2. – С. 26–29.

Гетьман А. П. Экологическая функция государства в современных глобализационных процессах.

В статье отмечается, что глобализация мира и нынешнее его развитие во всех, в т. ч. и экологической, сферах – это реальные факты. Под их влиянием происходит трансформация соответствующих функций государства и, в первую очередь, экологической. Ее цель должна заключаться в подчинении общества экологическому императиву, трансформация сущности государства с абсолютной целевой и функциональной их направленности всей деятельности на реализацию этого императива.

Ключевые слова: экологическая функция, глобализация, охрана окружающей среды, экологическое законодательство, международные экологические стандарты.

Getman A. P. Environmental function of the state in modern globalization processes.

The article notes that the globalization of the world and its current development in all areas, including environmental one – these are the real facts. The transformation of the respective roles of the state and, above all, ecological one, takes place under their influence. Its goal should be to subordinate the society to ecological imperative, transformation of the nature of the state with an absolute target and functional orientation of all the activities on the implementation of this imperative.

Key words: environmental function, globalization, environmental protection, environmental legislation, international environmental standards.

Надійшла до редколегії 16.02.2015 р.