

**НАЦІОНАЛЬНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

Досліджуються правові основи національної екологічної політики України з позиції урахування норм міжнародного права навколишнього середовища, зокрема напрацьованих у ході роботи Всесвітніх саммітів з охорони довкілля. Увага звертається, перш за все, на концепцію сталого розвитку та її вплив на формування та реалізацію екологічної політики країн світу, у тому числі і України.

Ключові слова: концепція сталого розвитку, національна екологічна політика, нормативно-правові основи екологічної політики України, міжнародно-правові основи екологічної політики.

Постановка проблеми. Сфера природоохоронної діяльності та природокористування потребує сьогодні якісно нових підходів. Зростання кількості та масштабів глобальних екологічних проблем, які становлять загрозу виживанню людства, вимагають докорінного переосмислення ставлення суспільства до навколишнього середовища. Значний поступ у даній сфері спостерігається на рівні міжнародного співробітництва. Так, починаючи з другої половини минулого століття, під егідою ООН систематично проводяться Всесвітні самміти з питань навколишнього середовища та розвитку (Стокгольм, 1972 р.; Ріо-де-Жанейро, 1992 р.; Йоганнесбург 2002 р.), у яких беруть участь представники більшості країн світу. Проблема забезпечення сталості екологічного розвитку стала однією із восьми Цілей Розвитку Тисячоліття, проголошених у Декларації Тисячоліття ООН (2000 р.).

Документи, які з'явилися у результаті роботи названих вище та інших міжнародних конференцій, нарад, зустрічей тощо, ставлять перед усім людством певні завдання, котрі потрібно виконувати у найстисліші строки. Перш за все, необхідно якнайшвидше змінити антропоцентричні пріоритети у взаєминах суспільства з довкіллям. Існує потреба у докорінних змінах у світогляді людини задля усвідомлення цінності та необхідності підтримання довкілля у стабільному стані та у всьому його видовому, популяційному та екосистемному різноманітті як основи збереження та подальшого розвитку людства. Так, лауреат Нобелівської премії з економіки (1998 р.) Амартьян Сен зазначав, що "людський розвиток не можна відокремити від екології і навколишнього середовища. Справді, важливі компоненти людської свободи – і ключові складові

нашого життя – повністю залежать від цілісності навколишнього середовища" [17, с.5].

Водночас усі ці ідеї, проголошені на міжнародному рівні, повинні бути належно сприйняті кожною країною світу: починаючи від її владних структур і закінчуючи кожною окремою особою. Можливість їх реалізації й ефективність застосування безпосередньо залежать від того, як вони будуть враховані у національному законодавстві окремих держав і відображені у їх національній екологічній політиці.

Ступінь наукової розробки. Проблеми формування та розвитку екологічної політики є предметом дослідження А. С. Акішина, В. М. Морозової, С. В. Устінкіна, В. Шевчука, Н. В. Шуленіної та ін. Питанням концепції сталого розвитку та можливого застосування її принципів при реалізації завдань державної політики, в тому числі екологічної, присвячені праці С. М. Бобильова, Є. Буравльова, Б. М. Данилишина, В. М. Трегобчука тощо.

Мета дослідження – аналіз правових основ національної екологічної політики України та з'ясування, як при їх формуванні враховуються базові принципи міжнародного права охорони довкілля, сформульовані у відповідних міжнародно-правових документах. Враховуючи поставлену мету, основними завданнями дослідження є: виділити ключові підходи до питань охорони довкілля вироблені на міжнародному рівні; дати загальну характеристику концепції сталого розвитку та її ролі у формуванні екологічної політики; проаналізувати національне законодавство, яке визначає правові основи екологічної політики України, на предмет його відповідності нормам міжнародного права.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі суспільного розвитку екологічна політика виступає в якості “значимого, самостійного, структурно оформленого напрямку державної діяльності, який тісно пов’язаний із соціально-економічними та політичними процесами на міжнародному рівні та всередині самої держави” [10, с.57]. Виділення екологічної політики у самостійний елемент загальної державної політики (нарівні з економічною, соціальною, військовою, інформаційною та ін.) у розвинених країнах світу відбулось у 70-80-ті роки минулого століття як наслідок наростання кризових явищ екологічного характеру. Її основу становить офіційно прийнята загальна концепція розв’язання екологічної проблеми, яка безпосередньо визначає зміст як власне державної екологічної політики, так і підхід органів влади до екологічних аспектів усього комплексу проблем соціально-економічного розвитку країни [15].

Погляди на сутність екополітики суттєво розрізняються: одні дослідники акцентують увагу на системі заходів щодо захисту довкілля, інші – на раціональному використанні природних ресурсів. Проте, у будь-якому випадку екополітика охоплює два основні напрями, зорієнтовані на протидію виснаженню довкілля та його компонентів (кількісне погіршення) і забрудненню довкілля (якісне погіршення).

Науковці виділяють три види державної екологічної політики: управлінська, коли суб’єкти, відповідальні за реалізацію екополітики, концентрують свої зусилля на технічній стороні прийняття рішень; плюралістична, коли в реалізації екополітики разом із державними органами беруть участь неурядові організації; колективна – коли держава передає низку повноважень у прийнятті рішень групі громадян, яких це рішення стосується в першу чергу [20, с. 56].

Із середини ХХ ст. спостерігається політизація екологічної проблематики та екологізація політичних процесів на тлі загальної глобалізації. Екологічна складова сучасного політичного процесу проявляється у кількох аспектах. Першим чинником екологічного характеру, який повинен враховуватись у політичному процесі, виступає обмеженість природних ресурсів, що призводить до конкурентної боротьби в умовах владо-ієрархічних відносин у сфері природокористування. Другим чинником є неминучість і незворотність наслідків погіршення довкілля. І, нарешті, третій чинник, який повинен братись до уваги, це глобальний характер екологічної складової, що спричиняє необхідність координації

зусиль держав на регіональному та міжнародному рівнях співпраці [10, с.59].

Планетарний масштаб екологічних проблем зумовлює потребу вироблення, по можливості, максимально уніфікованого підходу до організації природоохоронних заходів у різних країнах світу. Провідна роль у цій сфері належить ООН, під егідою якої функціонує ціла низка міжнародних організацій екологічного спрямування (наприклад, Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), Міжнародний союз охорони природи (МСОП) та ін. [7, с.30-35; 9, с.13-18]), а також проводяться різноманітні міжнародні конференції. Саме завдяки та у результаті їх діяльності вироблені загальновизнані постулати, які беруться за основу екологічної політики (як міжнародної, так і національної).

На даний час однією із базових підвалин екополітики у світі визнана концепція сталого розвитку (sustainable development). Основні положення концепції сформульовані у доповіді “Наше спільне майбутнє”, підготовленій Міжнародною комісією з навколишнього середовища та розвитку (1987 р.). Зокрема, у цій доповіді зазначалося, що сталий розвиток передбачає задоволення потреб теперішніх поколінь людей та не становить загрозу можливості задоволення аналогічних потреб прийдешніх поколінь [13, с.50-51]. Саме таке формулювання сутності сталого розвитку широко застосовується сьогодні як базове у багатьох країнах.

Сталий розвиток ґрунтується на поєднанні трьох рівнопорядкових за значенням складових: економічній, екологічній та соціальній. Зокрема, сталий розвиток в екологічній сфері має на меті забезпечення збалансованості економіки та екології, тобто досягнення такого ступеня розвитку, коли людство у виробничій чи іншій економічній діяльності уникає руйнування середовища існування [14; 16, с.3-4; 17, с.5-7].

Прихильність до даної концепції неодноразово підтверджувалася на високому міжнародному рівні. Так, у Декларації тисячоліття ООН (2000 р.) проголошується, що “ми знову заявляємо про свою підтримку принципів сталого розвитку, в тому числі тих, які викладені у Порядку денному на ХХІ століття ” [2, п.22]. Аналогічні положення закріплені у Йоганнесбургській декларації зі сталого розвитку [1, п.1, 8 та ін.].

Які ж законодавчі основи здійснення екологічної політики в Україні та в якій мірі в них враховані відповідні міжнародно-правові принципи та норми і, перш за все, концепція сталого розвитку? Якщо аналізувати екологічне законо-

давство загалом, то сам термін “сталий розвиток” зустрічається в його нормах неодноразово¹. Проте чи стала концепція сталого розвитку основою екологічної політики в Україні? Достатніх підстав, щоб дати абсолютно ствердну відповідь на це питання, мабуть, немає. Отже, спробуємо аргументувати таку позицію.

Тривалий час єдиним документом, який визначав засади національної екологічної політики України, були Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки (1998 р.) (далі – Основні напрями) [3]. Їх реалізація передбачалась у три етапи, часові рамки яких досить нечітко визначались. Так, в Основних напрямках указувалося, що: перший етап охоплює період з 1997 р. по 2000 р., другий етап розрахований на 10-15 років, починаючи з 1998 р., здійснення заходів третього етапу “фрагментарно ... розпочалось у 1996 р., а більш широке - відповідно до темпів стабілізації економіки країни” [3]. Також у документі зазначалося, що завдання третього етапу повинні виконуватись із урахуванням основних засад концепції сталого розвитку. Аналіз змісту документу дозволяє зробити висновок, що в Основних напрямках дана концепція та її основні ідеї належно враховані не були.

У 2007 році в Україні схвалена Концепція національної екологічної політики на період до 2020 р. (далі – Концепція) [6], яка на даний момент часу визначає спрямованість дій держави у природоохоронній сфері. Нею дія згаданого вище документа не скасовується, проте, аналізуючи зміст Концепції, можна дійти висновку, що саме її норми є пріоритетними при формуванні, подальшому розвитку та реалізації екологічної політики України. На обґрунтування необхідності “розроблення оновленої національної екологічної політики” в Концепції наводяться такі аргументи: - відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища; - значно повільніші, порівняно з очікуваними, темпи проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів; - ряд подій міжнародного характеру (наприклад, Всесвітній самміт зі сталого розвитку (2002 р.); Конференція міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи” (2003 р.) та наяв-

ність в Україні зобов’язань за відповідними міжнародними договорами.

У контексті досліджуваної проблеми зупинимось детальніше на останньому із наведених аргументів. Безперечно, суттєве значення в актуалізації концепції сталого розвитку відіграв уже згадуваний Всесвітній самміт у Йоганнесбурзі, який відбувся у 2002 р. Як наслідок, в Україні затвердили Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки (далі – Комплексна програма) [5], була розроблена з метою забезпечення комплексного системного підходу до формування та реалізації державної політики на принципах сталого розвитку. У постанові уряду, якою затверджено Комплексну програму, вказується, що реалізація рішень Йоганнесбурзького самміту на період до 2015 року є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади. Інформація про хід виконання програми щорічно повинна доповідатись уряду України Міністерством охорони навколишнього середовища спільно із НАН України. Правда, затвердження Кабінетом Міністрів України Комплексної програми не знівелювало потребу прийняття спеціального закону про основні засади сталого розвитку України, на що неодноразово зверталась увага як теоретиків, так і практиків [8, с.20-23; 16, с.4, 10-11; 18].

У Національній доповіді про стан довкілля України у 2007 р. зазначається, що серед пріоритетів реалізації державної екологічної політики є її “утвердження як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку з метою переходу до екологічно збалансованого розвитку” [11, с.224]. Саме це спрямування реалізації екологічної політики в Україні намагалися закріпити у Концепції національної екологічної політики. Справді, в цьому документі значно враховані пріоритети сталого розвитку. Так, серед принципів екологічної політики України першим названо принцип рівності трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. Серед інших принципів, які безпосередньо впливають із названого вище, можна виділити такі: принцип інтегрування питань охорони довкілля та раціонального природокористування (тобто екологічних цілей) у секторальну політику на паритетних началах із економічними та соціальними цілями; принцип між секторального партнерства та залучення до реалізації екологічної політики усіх зацікавлених сторін, адже тільки спільні зусилля усіх є запорукою успішної

¹ Наприклад, Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (преамбула); “Про відходи” (ст.5); “Про екологічну мережу” (ст.1); Лісовий кодекс України (статті 19, 34, 48, 55-56) та ін.

реалізації екологічної політики. З урахуванням основних пріоритетів сталого розвитку визначено основні цілі та завдання національної екологічної політики, а також індикатори її ефективності.

Прийняття Концепції є тільки одним із кроків на шляху формування правових основ національної екологічної політики. Наступним повинно стати затвердження відповідної Стратегії, що передбачено у Концепції. Але, незважаючи на те, що з часу прийняття останньої минуло вже три роки, законопроект про Стратегію національної екологічної політики України перебуває тільки на стадії обговорення в парламенті [4].

Висновки. Незважаючи на складну екологічну ситуацію в Україні, національна екологічна політика держави все ще не має чіткого законодавчого закріплення. Існуючі нормативно-правові акти дуже часто декларативні, містять загальні положення без розробленого механізму їх реалізації. Окрім того, природоохоронна діяльність і надалі не отримує належного фінансового забезпечення, з одного боку, за рахунок бюджетних коштів, а з іншого - практично не діють передбачені законодавством економіко-правові інструменти, що не стимулює розвиток інших джерел фінансування.

Отже, необхідно щонайменше: доопрацювати й ухвалити Національну стратегію сталого розвитку України та Стратегію національної екологічної політики України; наповнити ці документи чітко сформульованими приписами, а не гаслами; розробити дієві механізми їх виконання і контролю процесу реалізації норм цих актів; передбачити реальну відповідальність конкретних суб'єктів за належне виконання відповідних напрямів екологічної політики.

Список літератури

1. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию, 26 августа – 4 сентября 2002 г. // Сайт Організації Об'єднаних Націй в Україні. Режим доступу: <http://www.un.org.ua/information-centre/contacts-for-mass-media>. Дата доступу 10.11.2010.
2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года // Сайт Організації Об'єднаних Націй в Україні. Режим доступу: <http://www.un.org.ua>. Дата доступу 10.10.2010.
3. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної

безпеки, затвержені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/09-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. - № 38-39. – Ст.248.

4. Постанова Верховної Ради України від 4 листопада 2010 р. “Про прийняття за основу проекту Закону України про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року” // Сайт Верховної Ради. Режим доступу: // www.rada.gov.ua. Дата доступу: 26.11.2010.

5. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 18. – Ст.847.

6. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. - № 79. – Ст.2961.

7. Акишин А. С. Экологическая политика зарубежных стран и России: Учебное пособие. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2003. – 228 с.

8. Буравльов Є. Сталий (низькоентропійний) розвиток: український вимір // Вісник НАН України. – 2010. - № 9. – С.12-23.

9. Высторобец Е. А. Атлас международного природоохранного сотрудничества. – Москва, Гаага: 2001. - 52 с.

10. Морозова В. Н. Мировая экологическая политика и международное экологическое сотрудничество. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2007. – 126 с.

11. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2007 році // Сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Режим доступу: www.menr.gov.ua.

12. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ “Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління”. – К., 2007. – 184 с.

13. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию: Перев. с англ. /Под ред. С. А. Евтеева и Р. А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989. – 376 с.

14. Попов О. Л., Краснокутський С. Г., Артюх С. В. Що таке сталий (стійкий) розвиток суспільства // Социум. – 2006. – 21 декабря // Режим доступу: <http://vybory.org/articles/410>. Дата доступу: 23.11.2010.

15. Россия федеративная: проблемы и перспективы / Под общ. ред. В.Н. Иванова. Рос. акад. наук. Ин-т соц.-полит. Исследований. – М., 2001.
16. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України // Вісник НАН України. – 2002. - № 2.
17. Україна. Цілі Розвитку Тисячоліття: 2000+7. Національна доповідь. – К., 2007. – 94 с. // Сайт Організації Об'єднаних Націй в Україні. Режим доступу: <http://www.un.org.ua>. Дата доступу 10.10.2010.
18. Шевчук В. Національна екологічна політика України за 10 років незалежності і шляхи її подальшого розвитку // Сайт Ради національної безпеки і оборони України. Режим доступу: <http://www.rainbow.gov.ua>. Дата доступу 8.09.2010.
19. Шуленіна Н. В. Екологічна політика сучасної Росії: від імперативів до аргументів // Вісник Російського університету дружби народів. Серія: Політологія. – 2003. - № 4. – С.43-54.
20. Екологічна політика / Под ред. С. В. Устинкіна. – Н.Новгород, 2003. – 151 с.

Стаття надійшла до редколегії 8 червня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

L.V. Strutynska-Struk

National Environmental Policy of Ukraine in the context of sustainable development

Summary

Legal frameworks of national environmental policy of Ukraine are investigated from position of account of norms of International Environmental Law. Positions are analysed mainly accepted during work of the World summits of environmental protection. Attention applies, foremost, on concept of sustainable development and its influence on forming and realization of environmental policy in the world countries, including Ukraine.

Key words: concept of sustainable development, national environmental policy, legal bases of environmental policy of Ukraine, the international legal basis for environmental policy.

Л.В. Струтинская-Струк

Национальная экологическая политика Украины в контексте концепции устойчивого развития

Аннотация

Анализируются правовые основы национальной экологической политики Украины с позиций учета норм международного права окружающей среды, в частности сформулированных в ходе работы Всемирных саммитов по охране окружающей среды. Внимание акцентируется, в первую очередь, на концепции устойчивого развития и ее влиянии на формирование и реализацию экологической политики стран мира, в том числе и Украины.

Ключевые слова: концепция устойчивого развития; национальная экологическая политика, нормативно-правовые основы экологической политики Украины; международно-правовые основы экологической политики.