

НЕОБХІДНІСТЬ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Золотарьова Н.І.

кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ

Рассматриваются вопросы необходимости теоретико-правового обеспечения природоохранной функции украинского государства, на примерах загрязнения территории страны показана необходимость проведения мониторинга проблемных с экологической стороны территорий всех административно-территориальных единиц, с целью выявления всех факторов, которые негативно влияют на состояние экологической безопасности и их устранения, а также разработки проекта нового Закона Украины, "Об охране окружающей естественной среды".

Розглядаються питання необхідності теоретико-правового забезпечення природоохоронної функції української держави, на прикладах забруднення території країни показана необхідність проведення моніторингу проблемних з екологічного боку територій усіх адміністративно-територіальних одиниць, з метою виявлення усіх факторів, які негативно впливають на стан екологічної безпеки та їх усунення, а також розробки проекту нового Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

Ключові слова: екологія, охорона навколишнього природного середовища, моніторинг, правове забезпечення.

Держава створюється для відповідної мети – забезпечення добробуту та благополуччя її громадян, яка досягається шляхом вирішення завдань та за допомогою виконання певних функцій. Як зазначається в юридичних літературних джерелах, у функціях держави проявляється її сутність, характер та соціальне призначення[1].

Майже всі підручники і посібники з теорії держави і права дають визначення функції держави. Навіть в написаних ще в радянський період розвитку нашої держави таких працях ми зустрічаємо досить грамотне і системне визначення цього поняття. Так, в підручнику з даної дисципліни за редакцією С.С. Алексеєва (1985 р.) ми бачимо самодостатнє визначення функції держави, щоправда соціалістичної. "Основні функції, – зазначається в підручнику, – це головні напрями (сторони) діяльності соціалістичної держави, в яких виражається його сутність і соціальне призначення, завдання і цілі"[2]. Сучасне визначення функції держави відрізняється від формулювань, які даються в радянських підручниках, хіба що відсутністю її характеристики як соціалістичної. Так в підручнику з основ держави і права України за редакцією В.Л.Ординського, В.К.Грищука, М.А. Мацька, дається таке визначення даного поняття : "функції держави – це основні напрями (зміст) діяльності держави, котрі розкривають її соціальну сутність". [3] В підручнику з Теорії держави і права за редакцією О.В.Зайчука, Н.М.Оніщенко сформульовано ще вужче поняття функцій сучасної держави – як визначених її соціальним призначенням основних

напрямів діяльності [4]. Більш об'ємне визначення функції держави дається О.В.Котюком, який вважає, що "функції держави – це основні напрями реалізації державної політики, завдань і цілей, соціального призначення держави в процесі теоретичної та практичної діяльності в економічній, політичній, культурній і соціальній сферах" [5]. Як бачимо даний автор підмінив у визначенні основні напрями діяльності держави на основні напрями реалізації державної політики. Навряд чи це може бути виправданим, адже саме визначення державної політики може також розглядатися як невід'ємна функція всякої держави, а отже реалізація функції не є функцією, вона може розглядатися лише в якості підфункції або функції реалізації державної політики. Уточнення щодо сфер впливу функцій держави хоч є і корисним для сприйняття поняття функцій та показує на сферу їх дії, однак не відноситься до ознак, необхідних для формулювання самої функції держави.

Думається, що функціями держави є напрями (види) її діяльності, спрямовані на життєве забезпечення суспільства. Вони є об'єктивно необхідними для його розвитку, забезпечують як спільні інтереси суспільства в цілому так і окремо взятих людини та громадянина. Вони виражають політичну спрямованість держави, зміст діяльності, характеризують її роль у внутрішніх і зовнішніх зносинах.

Вчені здавна приділяли увагу обґрунтуванню закономірностей існування певних видів функцій держави. Саме з цією метою вони здійснювали класифікацію цих функцій за відповідними критеріями. Серед

критеріїв класифікації в більшості випадків називалася особливість сфери (об'єкта) діяльності держави[6]. За цим критерієм усі функції держави прийнято класифікувати на внутрішні і зовнішні. Однак, на мій погляд, не зовсім точно виділяти комплексний критерій – сфера діяльності держави і об'єкт діяльності держави. Адже сфера діяльності, сфера її впливу поділяє функції на внутрішні та зовнішні. Що стосується об'єкта діяльності держави тут можна виділити різні об'єкти впливу, наприклад власність, екологія, оборона, правопорядок тощо. Саме виходячи з останньої класифікації, що приводиться в нашому дослідженні ми можемо виділяти екологічну функцію держави. На її існування вказується в багатьох працях вчених. Ще в джерелах із теорії держави і права радянського періоду виділялись функції держави, пов'язані з екологією, або й просто називалися екологічними. Так, С.С. Алексєєв називає серед функцій держави функцію охорони природи та раціонального використання природних ресурсів[7]. В українській літературі також називається екологічна функція, як функція держави[8]. Думається, що за об'єктом діяльності держави і формами, методами та засобами діяльності правильніше було б виділити функцію охорони навколишнього природного середовища. Адже назва "екологічна функція" вказує тільки на об'єкт діяльності держави і не показує на її динамічний вплив з метою збереження навколишнього природного середовища в його первозданному вигляді. Що стосується раціонального використання природних ресурсів, тут, можна запропонувати, або виділити даний напрям діяльності в якості самостійної функції держави, або розглядати його в комплексі з охороною навколишнього природного середовища.

Підтвердження нашого висновку ми знаходимо в законодавчій базі нашої держави. Стаття 16 Конституції України покладає на державу забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України. В дійсності можна було б так і назвати функцію держави, як це сформульовано в Конституції України. Однак в інших статтях Основного Закону України ми знаходимо дещо відмінні формулювання, які торкаються вказаної функції. Наприклад, в ст. 116 йдеться про те, що вищий орган виконавчої влади, Кабінет Міністрів України забезпечує охорону природи і екологічну безпеку. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264 - XII називається "Про охорону навколишнього природного середовища"[9].

Ще півстоліття тому питання охорони природи не стояло так гостро і в об'єктивній

необхідності державної функції охорони навколишнього природного середовища можна було ще сумніватися. Однак прогрес людства пов'язаний з науково-технічною революцією поставив перед людською спільнотою нові завдання. Визрівала науково-технічна революція (НТР) поволі, поступово і в останню четвертину ХХ та на початку ХХІ століть дала гігантський приріст матеріальних і духовних цінностей людині і в ту ж саму мить дала гігантський скачок у руйнуванні природи, наділивши людство навіть можливістю знищити все живе на нашій землі. Масштаби людської діяльності, що впливає на природні процеси, не має нічого подібного в історії планети. За даними вчених за один тільки рік добування різноманітних гірських порід із надр планети досягає 100 млрд т. Розорюючи ґрунт, людина щорічно переміщує масу землі, приблизно в три рази переважаючи усі вулканічні продукти, що піднімаються на поверхню планети за той же строк, і в 200 разів більше ніж зноситься в море і океани поточними водами. Нині людство використовує всі існуючі в природі хімічні елементи і навіть своїми руками створило нові (наприклад, плутоній) [10].

Руйнування існуючих держав та виникнення на їхніх територіях нових також є процесом, який хоч і побічно, однак негативно впливає на стан навколишнього природного середовища. Не є виключенням і Україна, яка нещодавно виборола незалежність і повільність становлення її державності та створення законодавства негативно вплинули на екологічний стан нашої країни. Достатньо сказати, що основні нормативно-правові акти, які регулюють порядок використання природних ресурсів було прийнято в Україні після проголошення її незалежності лише через три-чотири роки. Достатньо сказати, що Лісовий кодекс та Кодекс про надра були прийняті в 1994 р., Водний кодекс – аж в 1995 р. Закони, що направлені на охорону природи були прийняті ще за радянської влади, коли Україна перебувала в складі СРСР, так, наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" було прийнято 25 червня 1991 р. Користування таким застарілим законом є неприпустимим, адже з виходом України зі складу СРСР змінилися інтереси і пріоритети держави, обумовлені її незалежністю і завданнями забезпечення природними ресурсами потреб українського народу. Саме тому є нагальна потреба розробки концепції закону "Про охорону навколишнього природного середовища" і його проекту. Однак при підготовці такої концепції необхідно керуватися новими підходами і висновками екологічної науки та

теорії держави і права з тим щоб визначитись, які підвалини, принципи і норми закласти в даному законі.

Передовсім потрібно здійснити моніторинг виробничої діяльності, що суттєво впливає на стан екології в нашій країні.

Суттєвої шкоди завдають природним ресурсам України продукти військового виробництва й озброєння, які залишилися у спадок нашій державі від СРСР. Так, наприклад, на павлоградському хімічному заводі на зберіганні знаходиться п'ять тон твердого ракетного палива. Саме на павлоградському хімічному заводі його виробляли під час існування СРСР для всіх трьох ступеней ракет. Ще в 1997 році було прийнято рішення уряду щодо утилізації даного палива екологічно безпечним методом, який би виключав забруднення природного середовища. Спочатку фінансування здійснювало міністерство оборони США, але в 2002 році конгрес США програму фінансування заклав, а згодом воно практично зовсім припинилося. Ці роботи за рішенням уряду України почали фінансувати за рахунок бюджету України. Однак, зважаючи на труднощі в економіці нашої держави цей процес йшов повільно і до цього часу необхідні великі кошти для утилізації ракетного палива. Держава взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо утилізації цього палива. Але без підтримки підписавших його сторін, ні будівництво нових об'єктів для утилізації твердого ракетного палива і впровадження новітніх наукових технологій, ні самі процеси утилізації неможливі[11]. Це лише один приклад залишків військової організації СРСР, забруднюючих навколишнє природне середовище на території нашої країни. Таких випадків можна назвати сотні, серед них вибухи на військових складах боєприпасів у Новобогданівці, Запорізької обл. (2006 р.), Лозовій Харківської обл. (2008р.), радіоактивні шахти після вивезення ракет з території Західної України тощо.

Є й негаразди пов'язані з переходами до ринкових відносин в економіці. Так В.Шпак вважає, що через бездоглядність внутрішньогосподарських меліоративних систем багатьом районам Житомирщини загрожує підтоплення[12], а все із-за того, що покинуті напризволяще колгоспами меліоративні системи залишилися без господаря, не дивлячись на те, що їх постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2003 року № 1253 "Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також

внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали пакуванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників"[13] вони мали бути переданими в комунальну власність, тобто у власність місцевого самоврядування. Передачі на Житомирщині підлягало 6,8 тис. км внутрішньогосподарських меліоративних каналів та 6,6 тис. розташованих на них гідротехнічних споруд[14]. Але насправді вони були прийняті сільськими і селищними радами лише формально. У вказаній вище постанові Кабміну йшлося про те, щоб орган місцевого самоврядування у двотижневий строк з дня підписання акта приймання-передачі повідомляв про приймання-передачу об'єктів органи державної статистики, державної податкової служби, фінансові органи. У цей же строк орган місцевого самоврядування зобов'язаний був закріпити своїм рішенням зазначені об'єкти за відповідним підприємством (організацією) на праві повного господарського відання (оперативного управління). Але зробити це було найчастіше неможливо, адже замість колгоспів, які існували на кшталт радянських сільгосппідприємств, прийшли інші підприємства, що базуються на різних формах власності, і адміністративно-правових важелів для передачі їм гідротехнічних споруд не існує, це можливо зробити лише на добровільній основі на базі цивільного законодавства. Але керівники даних підприємств неохоче приймають ці споруди, адже вони знаходяться, як правило, в неробочому стані, а часто представляють собою просто кучу металобрухту.

Перехід від планової державницької економіки до ринкових виробничих відносин суттєво вплинув на екологічну безпеку в Україні, адже мільйони тон пестицидів, мінеральних добрив, ядохімікатів, інших хімічних продуктів стимулювання виробництва та захисту сільхозкультур, строки зберігання і застосування яких вже минули, продовжують перебувати у сховищах, які часто вже не придатні для цих цілей, потребують реконструкції або капітальних ремонтів. Однак за існуючим законодавством нові суб'єкти господарської діяльності не мають до цих речовин ніякого відношення, вони перебувають або в державній власності, у випадках існування за радянської влади на відповідних територіях радгоспів, або і взагалі є безгоспними, адже суб'єкти господарювання – колгоспи в більшості випадків розпалися, на їх місці з'явилися інші юридичні особи, у власності яких вказане вище не перебуває і у них не має інтересу утилізувати і

прибирати дані продукти хімічного виробництва.

Забруднюючою навколишнє природне середовище є атомна енергетика. Загальновідомо скільки лиха завдала нашій державі аварія на Чорнобильській атомній електростанції. Її результатом є сотні тисяч життів і захворювань людей, покинуті домівки, території, де виключено проживання людини. За даними Наукового центру радіаційної медицини на кінець 2010 року на обліку в органах праці та соціального захисту населення перебуває 2 млн. 254 тис. 471 громадянин, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи, з них учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС – 260 тис. 807 осіб. Потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи дорослих – 1 млн. 993 тис. 664 тис., дітей – 498 тис. 409. Усі вони мають проблеми зі здоров'ям і потребують медичної допомоги[15]. Відлуння Чорнобильської катастрофи мало місце у всій європейській частині земної кулі. Використання атомної енергії продовжує загрожувати екології, адже в країні продовжують працювати реактори, технологія використання яких ідентична тим, що працювали на Чорнобильській атомній електростанції. Нині на території Інституту ядерних досліджень, що розташований у м. Києві, знаходиться дослідний атомний реактор. Біля нього, зі слів директора вказаного інституту, І.М.Вишневого, у спеціальному сховищі зберігається високозбагачений уран, тобто уран, в якому концентрація ізотопу – 235 становить більше 20 відсотків. А використовувався в роботі уран, збагачений на 36 і 90 відсотків. Навіть після того як він вигорав до вивантаження його концентрація була вищою ніж 20%. Таким чином, відпрацьоване ядерне паливо було високозбагаченим та ще й радіоактивно забрудненим. Зі слів директора Інституту ядерних досліджень реальну загрозу навколишньому середовищу представляє з одного боку сам факт розташування майже в центрі Києва реактора, з іншого – відпрацьований уран, який зберігається у спеціальному сховищі біля реактора[16].

Викликають турботу і повинні враховуватися при розробленні законодавства з охорони навколишнього природного середовища занедбані підприємства гірничодобувної промисловості. Непродумана економічна політика щодо нерентабельних шахт Донецько-вугільного басейну, інших територій нашої країни призвели до утворення зон екологічної небезпеки окремих територій та населених пунктів.

В результаті недбалості при видобутку корисних копалин в Калуському районі Івано-Франківської області, особливо на Домбровському кар'єрі навколишньому природному середовищу було завдано значних збитків – непридатною до вживання стала вода в колодязях, зсуви ґрунту, руйнування будинків і споруд та інші негаразди.

В діяльності відповідних підприємств, що обслуговують водостоки і каналізації, спостерігається практика зливу нечистот і стічних вод у басейни річок та морів. Так, з каналізації м. Одеси щорічно скидається в Чорне море неочищені води, разом із усім умістом. 47 водостоков не обладнано очисними спорудами у м. Києві. Бруд, солі, пісок всі інші нечистоти стікають безпосередньо в Дніпро, а миючі засоби, які застосовуються при прибиранні вулиць мають шкідливі речовини, які негативно впливають на здоров'я людини.

Безумовно, що колосальну шкоду повітрю завдає автотранспорт, якого, наприклад, щоденно на вулицях Києві з'являється більше мільйона.

Можна продовжувати перераховувати негаразди у сфері екології в нашій країні, однак звернемо увагу й на такий сегмент, що вражає наше навколишнє середовище, як діяльність та події в сусідніх з нашою державах. Від 0,7 до 1,2 млн тон червоного шламу вилилось із-за розриву дамби на глиноземному комбінаті в Угорщині[17]. Бруд поширився аж до приток р. Дунаю і тільки дивом не попав у цю ріку та не забруднив її басейн, в противному випадку це зачепило б і українську її частину. Нечувана пожежа лісів в Росії, що виникла літом 2010 р., якби не зусилля працівників Міністерства надзвичайних ситуацій Російської Федерації і участь однойменних органів сусідніх з нею держав (в тому числі України), могла б перекинутися на українське полісся і завдати шкоди й нашій державі.

Природні ресурси із-за впливу на них людини не встигають оновитися. За даними екологів ще 30 років назад людство почало споживати природних ресурсів більше ніж спроможна відтворювати планета. За даними міжнародної організації Global Footprint Network 21 серпня 2010 р. людство вичерпало природні ресурси, що надані були йому природою на увес 2010 рік. Далі знищуються ресурси та накопичується CO2 в атмосфері, які вже не зможуть переробити ліси і моря. Нині для відтворення річного запасу води, трави, риби, лісів природі потрібен рік і п'ять місяців.

Думається, доцільним було б для вироблення концепції екологічної безпеки нашої держави та правового її забезпечення

провести моніторинг проблемних з екологічного боку територій усіх адміністративно-територіальних одиниць, виявити усі фактори, які негативно впливають на стан екологічної безпеки, та узагальнити його результати на загальнодержавному рівні. Після чого необхідно було б розробити та запровадити адекватні заходи щодо нормалізації екологічної обстановки в Україні, серед яких чільне місце має зайняти ефективне правове регулювання охорони навколишнього природного середовища, ґрунтоване на наукових висновках щодо потреб та інтересів людини і громадянина, а також виважених, об'єктивно необхідних обмеженнях використання природних ресурсів та шкідливих викидів в атмосферу, моря й ріки тощо.

Література:

1. Теория государства и права. Учебник / под. ред. В.К.Бабаева. – 2-е изд. переработ. и дополн. – М.: Юристъ, 2006. – С. 71; Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / за ред. О.В.Зайчука, Н.М.Оніщенко. – К.: 2006. – С. 70.
2. Теория государства и права. Учебник / под. ред. С.С.Алексеева. – М.: Юридическая литература, – 1985. – С. 195
3. Основи держави і права України. Підручник / за ред. В.Л.Ординського, В.К.Грищука, М.А.Мацька. – К.: “Знання” - 2008. – С. 16.
4. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / за ред. О.В.Зайчука, Н.М.Оніщенко. – К.: 2006. – С. 71.
5. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права, Навчальний посібник. – К.: Атіка, – 2005. - С. 294.
6. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права, Навчальний посібник. – К.: Атіка, – 2005. - С. 295.
7. Теория государства и права. Учебник / под. ред. С.С.Алексеева. – М.: Юридическая литература, – 1985. – С.
8. Погорілко В. Ф. Функції держави / В. Ф. Погоріло // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1998–2004, 2004. – т. 6. – С. 313.
9. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264 - XII “Про охорону навколишнього природного середовища” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
- 10.Новиков Ю.В. Охрана окружающей среды – М.: Высшая школа. – 1987. – С. 27.
- 11.Надо еще \$100 млн // Сегодня. – 5 мая 2010 г.
- 12.Шпак В. Потоп почнеться – господар найдеться // Урядовий кур’єр. – 2010 р. – 23 листопада.
- 13.Офіційний вісник України – 2003 – № 33. – Ст. 1791
- 14.Шпак В. Вказана робота.
- 15.“Вміємо” повинно бути рівнозначним “можемо” // Урядовий кур’єр. – 2010 р. – 18 листопада.
- 16.Власенко В. Наш уран надійно захищений // Урядовий кур’єр. – 2010 р. – 22 версняя.
- 17.Пономарьова О. Навчатись на чужих помилках // Урядовий кур’єр. – 2010 р. – 28 жовтня.