

В. Г. ЯРОШУК

Василь Григорович Ярошук, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У сучасний період науково-технічного прогресу відбувається видозміна і ускладнення взаємин людського суспільства і навколишнього природного середовища. Практично всі створені людиною технології характеризуються, з одного боку, споживанням природних ресурсів, а з іншого – збільшенням обсягу промислових відходів, що повертаються в довкілля. Це спричинило суттєве погіршення екологічної ситуації в Україні і, як наслідок, широкого поширення в суспільно-політичній лексиці набуло вживання поняття «екологічна безпека».

В українській юридичній науці питанням екологічної безпеки свої праці присвятили В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Н. В. Барабашова, А. Г. Бобкова, Л. О. Бондар, І. І. Каракаш, Т. Г. Ковальчук, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, М. О. Фролов, Ю. С. Шемшученко та ін. Проте дослідження правової природи екологічної безпеки свідчить, що єдиного доктринального чи законодавчого підходу до її розуміння немає.

Вперше дане поняття на нормативно-правовому рівні було застосовано в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року¹, яка має більш політичний, ніж правовий характер. Хоча питанням екологічної безпеки в ній присвячено окремих розділ VII «Екологічна безпека», проте окремої дефініції вона не містить.

У VII розділі Декларації: «Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів. УРСР має свою національну комісію радіаційного захисту населення. УРСР має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. УРСР дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління. УРСР має право на відшкодування збитків, заподіяних екології України діями союзних органів».

З наведених положень Декларації випливає, що екологічна безпека громадян полягає у їх захищеності насамперед від загроз антропогенного характеру, тобто тих, які спричинені функціонуванням таких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які заподіюють шкоду екології України. Забезпечується така захищеність шляхом встановлення відповідного порядку організації охорони природи на території країни та порядку використання природних ресурсів.

У даному разі, привертають до себе увагу дві обставини. По-перше, закріплюючи у Декларації про державний суверенітет обов'язок держави дбати про екологічну безпеку громадян, парламент фактично встановив, що об'єктом екологічної безпеки є не лише громадяни, а й інші об'єкти. По-друге, у даному документі акцентується увага саме на захищеності об'єктів екологічної безпеки від загроз антропогенного походження.

Таким чином, підкреслюється місце людини, її діяльності стосовно збереження сприятливих природних умов для існування людства та усього живого на Землі. З одного боку, людина виступає в ролі основного об'єкта екологічної безпеки, що дає можливість судити про гуманістичну спрямованість Декларації, а також про перехід державної політики УРСР від державоцентричної, яка до цього була притаманна УРСР, до людиноцентричної ідеології. З іншого боку, саме діяльність людини створює найбільші небезпеки для збереження та існування якісного навколишнього природного середовища.

Як наслідок у даному акті необгрунтовано перебільшено роль антропогенних загроз. При цьому про загрози природного характеру в Декларації не йдеться, хоча останні мають не менший ризик для існування та розвитку особи, суспільства і держави.

У Декларації зазначено також шлях зменшення рівня екологічних загроз, який полягає у праві держави заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють відповідну екологічну загрозу. Тобто в даній нормі закріплено пріоритет екологічних цінностей об'єктів екологічної безпеки над їх економічними цінностями.

Як свідчить аналіз Декларації про державний суверенітет, екологічна безпека виступає у ній в якості основної засади, вихідного положення, яке визначає особливості виникнення та розвитку суспільних відносин, що втілюють у собі цінності, визначають свідомість та поведінку людей, у тому числі й правову. Тобто екологічна безпека виступає у даному акті як політико-правовий принцип, одним з виявів якого є закріплення на законодавчому рівні пріоритету екологічних цінностей особи, суспільства і держави над їх економічними цінностями.

Суттєвий поворот до розуміння екологічної безпеки поклав Закон СРСР від 26.12.1990 № 1861-І «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР у зв'язку з удосконаленням системи державного управління»².

Так, у ст.24 вищезазначеного Закону було викладено в новій редакції ст.132 Конституції (Основного Закону) СРСР³, якою було передбачено, що Кабінет Міністрів СРСР забезпечує «проведення погодженої

політики в галузі охорони природи, екологічної безпеки і природокористування». Таким чином, на конституційному рівні було встановлено існування поряд з відносинами охорони природи та природокористування відносин із екологічної безпеки.

Важливість даної норми полягає в тому, що вона фактично була продубльована в подальшому як в Конституції (Основному Законі) УРСР, так і в Конституції України.

Пунктом 4 ч.1 ст.119 Конституції (Основного Закону) УРСР (у редакції Закону УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 19.06.1991 № 1213а-ХІІ⁴), як і п.3 ч.1 ст.116 Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів УРСР (України) «забезпечує проведення політики в галузі охорони природи, екологічної безпеки і природокористування».

Дані конституційні норми зазнали критики з боку науковців біоцентричного підходу в екологічному праві. Зокрема, М. М. Бринчук зазначає, що на час визначення екологічної безпеки як самостійного напрямку діяльності поряд з природокористуванням та охороною навколишнього середовища, в науці екологічного права були відсутні підстави такого стану речей, не було навіть натяку. Навіть і більше, на його думку, відсутні науково переконливі, всебічно мотивовані обґрунтування і на даний час⁵.

Зрозуміло, що науковці антропоцентричного підходу займають іншу, протилежну позицію. В. І. Андрейцев, для прикладу, зазначає: «У національній еколого-правовій літературі та в наукових працях учених деяких інших держав замовчується реальність існування відносин щодо забезпечення екологічної безпеки, можливість її правового забезпечення або ставиться під сумнів наявність особливих важелів регулювання, що відрізняються від правової охорони довкілля»⁶.

Цілком очевидне, що питання існування поряд з відносинами природокористування та охорони навколишнього природного середовища відносин щодо забезпечення екологічної безпеки, тобто про предмет екологічного права, є складним та дискусійним і тому потребує окремого детального наукового розгляду. На нашу думку, означена вище проблема виходить за рамки цієї статті.

Разом із тим привертає увагу те, що в Конституції (Основному Законі) СРСР та Конституції України термін «екологічна безпека» вживається і в інших контекстах, не лише як самостійний напрям діяльності.

Так, п.9-1 ст.127-3 Конституції (Основного Закону) СРСР на Раду безпеки СРСР було покладено обов'язок з «вироблення рекомендацій щодо проведення у життя загальносоюзної політики в галузі обороноздатності країни, підтримання її надійної державної, економічної та екологічної безпеки, подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, забезпечення стабільності і правового порядку в суспільстві». Таким чином, екологічна безпека розглядається у даному правовому приписі як загальносоюзна галузь політики, тобто як політична категорія. Враховуючи те, що політичне поняття «екологічна безпека» у правовому регулюванні набуває рис правового принципу, то в контексті ст. 127-3 Конституції (Основного Закону) СРСР про неї слід говорити як про правовий принцип.

Подібне розуміння екологічної безпеки зустрічається також в п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Даним пунктом встановлено, що виключно законами України визначаються основи екологічної безпеки. Розкривається це положення Конституції України в Законі України «Про основи національної безпеки України»⁷, який визначає основні засади державної політики в усіх сферах життєдіяльності, у тому числі і в екологічній. У зв'язку з цим важливим є з'ясування правової природи національної безпеки.

У даному разі привертає до себе увагу той факт, що поняття «національна безпека» відноситься швидше до категорій політології, ніж правознавства чи філософії. Вона є синтезом властивостей розвитку країни, в основі якої лежать її здатність і можливість до самозбереження й самореалізації в сучасному світі. Забезпечення національної безпеки, як зазначає З. Д. Чуйко⁸, є частиною загальнодержавної політики і базується на головних цілях країни і в першу чергу спрямоване на реалізацію національних інтересів країни.

Поряд із цим єдиного підходу до розуміння національної безпеки до цього часу ні політологія, ні тим більше правова наука не виробила. Як наслідок, маємо безліч підходів до її розуміння. Досить яскраво це виявляється при дослідженні її різновидів, зокрема екологічної безпеки.

Проблеми національної безпеки в сучасному розумінні почали активно досліджуватися з 50-х років минулого століття. Головні ідеї були вперше сформульовані та оформлені вченими й політиками США⁹. У подальші роки національна безпека перетворилася на одну з поширеніших базових категорій не лише політології, а й правової науки.

На першому етапі, як зазначає В. К. Конач¹⁰, найактуальнішими стали уявлення школи політичного реалізму, які базуються на несумісності безпеки держави з колективною міжнародною безпекою та її залежності від власної сили держави. Національна безпека при цьому однією групою вчених (Б. Броді, Г. Моргентау) розглядається крізь призму «національних інтересів», а представниками іншої групи (К. Норр, Ф. Трегер) пов'язується із системою базисних цінностей суспільства. Невдачі спроб операціоналізації доктрини національної безпеки за рахунок концепції національних інтересів привели до розвитку нового підходу, який розглядає національну безпеку як частину державної політики, що має на меті створення внутрішніх та зовнішніх політичних умов, які сприяють збереженню і зміцненню життєво важливих національних цінностей перед лицем існуючих чи потенційних загроз.

Таким чином, національна безпека як політологічна категорія є частиною державної політики, що має на меті створення відповідних політичних умов, які сприяють збереженню і зміцненню життєво важливих цінностей людини, суспільства і держави. У зв'язку з цим, закріплюючи на законодавчому рівні основні пріоритети і напрями державної політики з питань національної безпеки, законодавець визначає зміст стратегічних завдань у внутрішніх і зовнішніх сферах діяльності держави. З юридичної точки зору, це означає

визначення змісту правових принципів діяльності у відповідних сферах суспільної діяльності. Таким чином, політичне поняття «національна безпека» відображається у праві саме в його принципах.

Екологічна безпека, у свою чергу, як складова національної безпеки з політологічної позиції є частиною державної політики, що спрямована на створення таких умов, які сприяють збереженню і зміцненню екологічних цінностей людини, суспільства і держави перед лицем існуючих чи потенційних небезпек (загроз). Іншими словами, вона виступає як керівна засада (ідея), яка зумовлена об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини, суспільства і держави, яка визначає зміст та спрямованість соціального регулювання в екологічній сфері, тобто в галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Враховуючи те, що правове регулювання є різновидом соціального¹¹, що одна з основних ознак принципів права полягає у здатності останніх виступати в ролі ідейно-політичних категорій¹², екологічну безпеку як правове поняття можна розглядати виключно як правовий принцип. Полягає даний принцип у створенні таких умов існування та розвитку особи, суспільства та держави, завдяки яким забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз антропогенного і природного характеру їх цінностям.

Визначені такі загрози у ст.7 Закону України «Про основи національної безпеки України». Зокрема до них відносяться: значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлювальних, так і відновлювальних; неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи тощо.

Таким чином, екологічна безпека згідно з п. 6 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України набуває в ролі важливого принципу правового регулювання. Як наслідок, говорячи про визначення виключно законами України основ екологічної безпеки, слід вести мову про визначення на відповідному законодавчому рівні тих ключових умов, завдяки яким забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних екологічних загроз цінностям особи, суспільства і держави.

У такому самому розумінні, на наш погляд, слід говорити про екологічну безпеку в межах ст.16 Конституції України, у якій закріплено, що забезпечення екологічної безпеки є обов'язком держави. Цей обов'язок полягає в забезпеченні таких дієвих механізмів реалізації цього принципу, за допомогою яких здійснюється своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація існуючих та можливих загроз антропогенного та природного походження.

Крім вищезазначених конституційних норм, відображення принципу екологічної безпеки містяться також і в ст.41 Основного Закону України. Цією статтею встановлено, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Отже, у Конституції України, як і в Декларації про державний суверенітет, закріплено пріоритет екологічних цінностей над економічними, який є одним з виявів принципу екологічної безпеки у правовому регулюванні.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що на конституційному рівні поняття екологічної безпеки вживається у двох значеннях. У першому разі екологічна безпека – це самостійний напрям екологічної діяльності, що існує поряд з такими напрямками як природокористування та охорона навколишнього середовища (п. 3 ч. 1 ст. 116 Конституції України); в іншому – це конституційно-правовий принцип (ст. 16, п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України), одним з виявів якого є закріплення на законодавчому рівні пріоритету екологічних цінностей над економічними.

Полягає даний принцип у створенні таких умов існування та розвитку особи, суспільства та держави, завдяки яким забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз антропогенного і природного характеру.

¹ Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

² Закон СРСР «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» от 26.12.1990 № 1861-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 1. – Ст. 3.

³ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

⁴ Закон Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 19.06.1991 № 1213а-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 467.

⁵ Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 31.

⁶ Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с. – С. 12-13.

⁷ Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁸ Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х., 2008. – 209 с.

⁹ Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (теоретико-методологічний аналіз). Автореферат дис. ... д-ра філософ. наук: 21.03.01 / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2005. – 32 с.

¹⁰ *Конах В.К.* Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки (приклад США). Автореферат дис. ... канд. політ. наук 21.01.01 / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2005. – 20 с. - С.5.

¹¹ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1966. – 188 с. - С.6.

¹² *Книш В. В.* Принципы земельного права Украины: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2006. – 206 с.

Резюме

У статті розкрито правову природу екологічної безпеки як конституційної категорії. Особливістю застосування цього правового поняття в Конституції України є те, що воно вживається у двох значеннях: як правовий принцип і як самостійний напрям екологічної діяльності. Досліджено основні проблемні питання вживання поняття екологічної безпеки у цих аспектах.

Ключові слова: екологічна безпека; охорона навколишнього природного середовища; екологічні правовідносини; конституційний принцип; національна безпека; екологічний інтерес.

Резюме

В статье раскрывается правовая природа экологической безопасности как конституционной категории. Особенностью применения этого правового понятия в Конституции Украины является то, что оно употребляется в двух значениях: как правовой принцип и как самостоятельное направление экологической деятельности. В статье исследованы основные проблемные вопросы употребления понятия экологической безопасности в этих аспектах.

Ключевые слова: экологическая безопасность; охрана окружающей среды; экологические правоотношение; конституционный принцип; национальная безопасность; экологический интерес.

Summary

The article examines the lawful nature of ecological security as a constitutional category. Application feature of this legal concept of Ukrainian Constitution is the fact that it has two meanings: as a legal principle and as an independent direction of ecological activity. Some basic problem questions about wing of the term «ecological security» in both meanings were studied in this article.

Key words: ecological security; guard of environment; ecological legal relationships; constitutional principle; national safety; environmental interests.

Отримано 14.10.2010