

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ВАЩИШИН М. Я.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального права
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 349.6

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОМЕРЕЖІ**

У статті проаналізовано конституційні норми, що є основою для формування, функціонування та збереження національної екомережі України: конституційні засади екологічної політики держави; конституційні основи еколого-правового статусу людини; конституційний принцип «власність зобов'язує».

***Ключові слова:** національна екомережа, конституційні засади, екологічна політика, екологічні обов'язки, екологічні права.*

В статье проанализированы конституционные нормы, которые являются основой формирования, функционирования и сохранения национальной экосети Украины: конституционные основы экологической политики государства; конституционные основы эколого-правового статуса человека; конституционный принцип «собственность обязывает».

***Ключевые слова:** национальная экосеть, конституционные основы, экологическая политика, экологические обязанности, экологические права.*

In the article it is analyzed the constitutional rules as foundation of formation, sustainable use and preservation the environmental network of Ukraine: constitutional basis of ecological state policy; constitutional basis of ecological legal human status; constitutional principles "property oblige".

***Key words:** national environmental network, constitutional basis, ecological state policy, ecological duties, ecological rights.*

Вступ. Підтримання екологічної рівноваги на території України належить до сфери її національних інтересів і є важливим конституційним обов'язком нашої держави, який реалізується завдяки здійсненню низки організаційно-правових заходів, серед яких найбільш ефективними видаються формування та охорона національної екологічної мережі України. У преамбулі Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки зазначено, що багатство природних ландшафтів є надбанням Українського народу, його природною спадщиною і має служити нинішньому та майбутнім поколінням, як це проголошено в Конституції України [1].

Конституційні основи екологічного права всебічно проаналізовані В.І. Андрейцевим, Г.І. Балюк, П.А. Гвоздиком, А.П. Гетьманом, І.І. Каракашем, Н.Р. Кобецькою, В.В. Костицьким, С.М. Кравченко, М.В. Красновою, П.Ф. Кулиничем, Н.Р. Малишевою, В.В. Носіком, Е.В. Позняк, В.Д. Сидор, Ю.С. Шемшученком, М.В. Шульгою та іншими вченими. Однак аналіз конституційних засад формування та збереження національної екологічної мережі України досі не був предметом теоретико-правового дослідження.



З точки зору сучасних реалій на увагу також заслуговує позиція М.В. Красної, котра критично оцінює зміст конституційних норм щодо пріоритетів екологічної політики і обґрунтовує потребу їх перегляду [2, с. 245]. Порівняльно-правовий аналіз норм Конституції України та прогресивних положень Союзної Конституції Швейцарської Конфедерації дає змогу визначити орієнтири для вдосконалення конституційних засад охорони довкілля в Україні.

Постановка завдання. Метою дослідження є встановлення відповідності конституційних засад охорони довкілля міжнародно-правовим принципам природоохоронної діяльності, а також проведення аналізу норм Конституції України, що визначають загальні основи екологічної політики і створюють підґрунтя для правового регулювання відносин у сфері формування, функціонування та збереження національної екомережі.

Результати дослідження. Суверенним правом кожної держави є можливість здійснення власної екологічної політики, що визнається і гарантується нормами міжнародного екологічного права, однак реалізується з урахуванням принципу «держава, що забезпечує діяльність на своїй території, не повинна завдавати екологічної шкоди іншим державам». Цей принцип закріплено в основоположних джерелах м'якого права: у Стокгольмській декларації 1972 року та Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 року, а також у Статуті Організації Об'єднаних Націй.

У п. 6 ст. 85 Конституції України передбачено повноваження Верховної Ради України затверджувати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. У межах визначених повноважень 21 вересня 2000 року була затверджена «Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки». Програмні засади національної екомережі узгоджуються із загальновизнаними принципами міжнародного права щодо здійснення національної екологічної політики, оскільки Україна послідовно дотримується двосторонніх та багатосторонніх угод із сусідніми державами щодо охорони довкілля та бере участь у формуванні транскордонних елементів національної екомережі.

О.С. Заржицький стверджує, що основною метою екологічної політики України є поліпшення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів, тобто екологічна політика повинна узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства [3, с. 9]. Основним принципом формування, збереження і використання національної екологічної мережі визнано принцип системного врахування екологічних, соціальних та економічних інтересів суспільства (ст. 4 Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року) [4]. Цей принцип є відображенням стратегії сталого розвитку, яка проголошує необхідність дотримання такої системи природокористування, яка б забезпечила одночасно економічно ефективне, екологічно безпечне та соціально справедливе використання природних ресурсів. Досягнення обраної мети має супроводжуватися визначенням основних напрямів трансформації державної політики відповідно до принципів сталого розвитку і прийняттям екологічно та соціально орієнтованих рішень [5].

Конституція України не містить норм, що відображають стратегію сталого розвитку, на відміну від Союзної Конституції Швейцарської Конфедерації, котра у ст. 73 «Сталість» засвідчує прагнення до врівноваженого на тривалий час співвідношення між природою та її здатністю до відновлення, з одного боку, і навантаженням на неї людини, з іншого боку [6, с. 486].

У рамках стратегії сталого розвитку формування екологічної мережі передбачає віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів. Функціонування національної екомережі передбачає якісне збереження природних ресурсів, невиснажливе їх використання, а також створює умови для розвитку рекреації у межах значної частини територій екомережі.

У ст. 2 Стокгольмської декларації проголошено, що збереження і покращення якості оточуючого людину середовища є важливою проблемою, що впливає на добробут народів і економічний розвиток всіх країн світу та є обов'язком урядів усіх країн. Цей обов'язок



держав закріплений також у резолюції «Про історичну відповідальність держав за збереження природи Землі для теперішнього та майбутнього поколінь», прийнятій 35-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН. У ст. 16 Конституції України цей принцип конкретизовано з врахуванням національних екологічних проблем – забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави.

Так, на відміну від структурних елементів всеєвропейської екомережі, законодавством України передбачено включення до складу національної екомережі відновлюваних територій, а саме порушених земель, деградованих і малопродуктивних земель та земель, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, тобто і радіаційно забруднених земель. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі і є територіями, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

Окрім парламенту України, обов'язок охорони довкілля покладається на Кабінет Міністрів України, який, відповідно до п. 3 ст. 116 Конституції України, забезпечує проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Екологічна безпека є складовою національної безпеки. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

Поряд із екологічним обов'язком держави (ст. 16 Конституції України) правовий алгоритм охорони довкілля сфокусований також у ст. 50 Основного Закону нашої держави, яким визначено екологічні права громадян [7, с. 47]. Конституцією України у ст. 50 проголошено право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Це право узгоджується із проголошеним Стокгольмською декларацією 1972 року правом людини на сприятливе навколишнє середовище, яке сьогодні є одним із фундаментальних прав людини і одним із принципів міжнародного права навколишнього середовища [8, с. 70].

Водночас, як вважає М.В. Краснова, сучасна Конституція України за своїм спрямуванням носить антропоцентричний характер, пріоритетом визначає безпечне збереження життя і здоров'я людини, суспільства, Українського народу і лише епізодично згадує про необхідність збереження та охорони таких соціальних цінностей, як природа, довкілля, ландшафти, природні комплекси. На думку вченого, такі конституційні підходи нівелюють засади сталого розвитку, створюють екологічні проблеми, не сприяють їх вирішенню [2, с. 245]. На перший погляд з цим категоричним твердженням важко погодитися, оскільки ціла низка згадуваних нами раніше положень Конституції України, що мають імперативний характер, передбачають активні зобов'язання держави у сфері охорони довкілля.

Однак Конституція України й справді занадто мало уваги акцентує на пріоритеті охорони довкілля у національній політиці. Проголошуючи у ст. 3 людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні, Конституція України у ст. 14 визнає лише землю з-поміж усіх природних ресурсів основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Прогресивнішою в цьому плані видається Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації, котра містить окремих Розд. 4 «Навколишнє середовище і просторове планування», сім статей якого визначають засади охорони навколишнього середовища, зокрема, як вже зазначалося, сталого розвитку, а також охорони вод, лісів, тваринного і рослинного світу, природи рідного краю, зокрема боліт і болотистих ландшафтів особливої краси та загальношвейцарського значення [6, с. 488].

М.В. Краснова пропонує з позиції екологічного центризму як сучасного наукового напрямку, який відображає філософсько-соціальні підходи у перегляді відносин Суспільства і Природи, в Основному Законі визнати Природу основною соціальною цінністю, яка потребує особливої охорони і спеціального захисту [2, с. 245]. Попри всю прогресивність за-



значеного положення, воно має декларативний характер і його реалізація можлива лише за умови значного підвищення рівня екологічної культури усіх громадян і посадових осіб нашої держави.

Екологізація суспільної свідомості та культури, розвиток екологічних знань, конституціоналізація засад розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури обумовлюють поглиблення світоглядних уявлень про історичні форми взаємодії людського суспільства із навколишнім природним середовищем. Право як регулятор суспільних відносин у руслі закріплених Конституцією України засад функціонування держави, її інституцій та під дією еколого-правових норм є одним з важливих факторів екологізації соціально-психологічної сфери розвитку людини [9, с. 283].

Одним з принципів, закріплених у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», передбачено принцип гласності і демократизму при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду. Активною формою реалізації цього принципу є забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання національної екологічної мережі (ст. 4 Закону України «Про екологічну мережу України») [4].

Принцип 1 Стокгольмської декларації накладає на людину головну відповідальність за охорону і покращення навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутніх поколінь, а остаточне закріплення такого зв'язку знаходимо у Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку 1992 року [8, с. 72]. Основні засади Декларації Ріо включені до конституцій та національного законодавства багатьох країн світу [8, с. 59], і Конституція України теж підтверджує визнання цих декларацій, які містять міжнародно-правові стандарти екологічних прав людини.

Основи еколого-правового статусу громадян визначені також у ст. 66 Конституції України, відповідно до якої кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. Безпосередній зв'язок охорони довкілля із охороною культурної спадщини простежується у ст. 50 Закону України «Про охорону земель», відповідно до якого охорона земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення здійснюється шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі.

Зважаючи на те, що до складу екомережі входять земельні ділянки усіх форм власності, у тому числі й приватної, важливою залишається проблема збалансування приватних економічних інтересів фізичних осіб та публічних екологічних інтересів суспільства у цій сфері. Відповідно до ст. 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Аналізуючи право приватної власності на землю як суб'єктивне право, В.К. Гуревський вважає, що його треба розглядати не тільки як встановлену законом міру можливої, а й як обов'язкову поведінку самого власника. Зміст норм Конституції створює підстави для певних обмежень права приватної власності на конституційному рівні з метою реалізації соціальної функції права власності [10, с. 117]. Розвиток теорії соціальної функції права власності знаходимо у галузевих нормах земельного та екологічного законодавства, зокрема у Гл. 18 Земельного кодексу України, присвяченій обмеженням прав на земельні ділянки, а також у ст. 91 Земельного кодексу, яка передбачає обов'язки власника земельної ділянки.

Водночас у ч. 3 ст. 13 Основного Закону України передбачено загальнопоширений і закріплений у Конституціях багатьох демократичних країн принцип «власність зобов'язує». Однак, як зауважив О.М. Пашенко, принцип «власність зобов'язує» помилково розглядається лише у «вузькому розумінні» з позицій ч. 7 ст. 41 Конституції України та положень ст. 319 Цивільного кодексу України, тобто як негативний обов'язок, змістом якого є утримання від використання права власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршення екологічної ситуації та природних якостей землі [11, с. 116].



Обґрунтовуючи «широке розуміння» вищезазначеного принципу, вчений наводить низку норм земельного законодавства, що передбачають позитивні обов'язки власника земельної ділянки (здійснення соціально корисних (позитивних) дій, спрямованих на реалізацію колективного (публічного) інтересу – збереження безпечного стану довкілля, родючості земель тощо) [11, с. 117].

На універсальність такого підходу вказує те, що більшість з цих приписів стосуються також і тих власників, землеволодіння яких знаходяться у межах національної екологічної мережі. Так, зокрема, власники земельних ділянок не можуть ухилитися від їх викупу для суспільних потреб чи примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, якщо вони здійснюються на законних підставах (ст. ст. 146, 147 Земельного кодексу України); власники зобов'язані дотримуватися обмежень, пов'язаних зі встановленням земельних сервітутів та охоронних зон (ст. 91 Земельного кодексу України) [11, с. 117].

Правове регулювання відносин у сфері формування та функціонування національної екологічної мережі спрямоване на невиснажливе використання та збереження тих природних комплексів, які увійшли до її складу. Варто деталізувати та ефективно використовувати загальні організаційно-правові інструменти, що дають змогу розширювати межі територій екомережі за рахунок вилучення у землекористувачів та викупу у приватних власників земельних ділянок, передбачені Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

У ст. 78 Союзної Конституції Швейцарської Конфедерації передбачене право держави підтримувати зусилля з охорони природи та рідного краю і набувати чи гарантувати за договором чи шляхом вилучення власності об'єкти, що мають загальношвейцарське значення [6, с. 488]. У ст. 41 Конституції України зазначено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості, що є гарантією непорушності права приватної власності. На відміну від Основного Закону України, швейцарська Конституція містить конкретні положення щодо обмеження права приватної власності в інтересах охорони довкілля.

Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки передбачено, що основними її завданнями є охорона довкілля, збалансоване природокористування та комплексне збереження ландшафтного та біологічного різноманіття [1], що, безумовно, є суспільно-національною потребою. Стратегічною метою створення та функціонування національної екологічної мережі є забезпечення відновлення екологічної рівноваги на території нашої держави і формування сприятливого для життя і здоров'я людини середовища.

Запропонований О.М. Пашенком перелік позитивних обов'язків власників земельних ділянок у контексті принципу «власність зобов'язує» можна доповнити обов'язком дотримання правового режиму земель особливо охоронюваних природних територій. Юридичною основою реалізації цього обов'язку при формуванні та охороні національної екомережі є правові приписи щодо: 1) резервування для наступного заповідання і включення до складу природно-заповідного фонду особливо цінних природних об'єктів, що становитимуть основу екомережі і матимуть правовий режим ключових територій; 2) оформлення охоронних зобов'язань із власниками земельних ділянок, що вже увійшли до складу національної екомережі як території природно-заповідного фонду.

Резервування проводиться з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів. Території, що резервуються з метою подальшого заповідання, залишаються у віданні власників земельних ділянок та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з додержанням особливих вимог охорони довкілля (ст. 55 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»). Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010



року № 548 передбачено цільове використання земельних ділянок «для цілей збереження і використання земель природно-заповідного фонду», що може бути передумовою включення їх до складу національної екомережі.

Суб'єктивне право на земельні ділянки у складі національної екомережі, котрі залишаються у приватній власності фізичних осіб, обмежується на підставі охоронного зобов'язання, передбаченого ч. 5 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Відповідно до Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затвердженого Наказом Мінприроди України від 5 листопада 2004 року № 434, погодження матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок територій та об'єктів природно-заповідного фонду чи зарезервованих для заповідання у відповідних випадках здійснюються природоохоронним органом за умови письмового погодження взяття фізичною чи юридичною особою, зацікавленою в їх отриманні, охоронного зобов'язання.

Варто погодитися із Б.В. Даниленком, який вважає, що охоронних зобов'язань, передбачених у ч. 5 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», вкрай недостатньо для формування екомережі [12, с. 434], адже, відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України», складовими екомережі, крім територій та об'єктів природно-заповідного фонду, можуть бути й інші категорії земель. Тому для комплексної та ефективної охорони всього вищезазначеного багатоманіття складових елементів національної екомережі в Законі України «Про екологічну мережу України» необхідно передбачити охоронні обмеження власників земельних ділянок та землекористувачів у межах територій екомережі шляхом укладення із ними охоронних зобов'язань та визначити їх зміст.

Висновки. Конституція України, визначаючи основні засади національної екологічної політики, створила правову основу для здійснення діяльності у сфері охорони довкілля, що ґрунтується на принципах міжнародного публічного права (суверенне право розробляти свої власні природні ресурси і не заподіювати шкоди довкіллю інших держав) та міжнародного екологічного права (відповідальність держав за збереження природи та принцип сталого розвитку). Однак важливим напрямом вдосконалення правових засад охорони довкілля є перегляд Конституції України з позицій екоцентризму.

Формування та збереження національної екологічної мережі відповідає конституційному обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, долати наслідки Чорнобильської катастрофи. Дотриманню цього обов'язку сприяє структурна організація національної екологічної мережі, що включає ключові, сполучні, буферні та відновлювані території, щодо яких мають бути виконані першочергові заходи для відтворення їх первинного природного стану.

Список використаних джерел:

1. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
2. Краснова М.В. Конституція України як основний фактор розвитку екологічного права та законодавства / М.В. Краснова // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) / за ред. М.В. Красної, О.О. Коваленко. – Чернівці, 2016. – С. 243–246.
3. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : [монографія] / О.С. Заржицький. – Дніпропетровськ : Дніпропетровськ. нац. гірн. ун-т, 2012. – 420 с.
4. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
5. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б.Є.Патона. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 72 с.



6. Королева-Борсоди Н.В. Основы конституционного права Швейцарии : [учеб.-метод. пособие] / Н.В. Королева-Борсоди. – К. : Юстиниан, 2009. – 536 с.
7. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / [А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – 784 с.
8. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : [підручник] / [С.М. Кравченко, А.О. Андрусевич, Дж. Бонайн] / за заг. ред. С.М.Кравченко – Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.
9. Позняк Е.В. Конституційно-правові засади формування екологічного світогляду в Україні / Е.В. Позняк // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) / за ред. М.В. Краснової, О.О. Коваленко. – Чернівці, 2016. – С. 283–286.
10. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : [науково-навч. посібник] / за ред. Н.І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – 368 с.
11. Пашенко О.М. Конституційний принцип «власність зобов'язує» у земельному законодавстві / О.М. Пашенко // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) / за ред. М.В. Краснової, О.О. Коваленко. – Чернівці, 2016. – С. 115–117.
12. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.] ; за ред. А.П.Гетьмана, В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.

