

ШАБАНОВ Р. І.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових
дисциплін, господарського
та трудового права
(Харківський національний університет
імені Г. С. Сковороди)

УДК 349.6

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

У статті розкрито правові аспекти забезпечення сталого розвитку в екологічній сфері. Зазначається, що сталий розвиток передбачає стабільний рівноважний стан навколишнього природного середовища за сталого економічного зростання. Наголошується, що вітчизняний законодавець, створюючи нормативно-правові акти для забезпечення сталого розвитку в екологічній сфері, довгий час продовжував окреслювати перевагу господарювання перед іншими сферами людського життя. На думку автора, тільки прийняття Закону України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. ознаменувало початок трансформації вітчизняного підходу до правового регулювання сталого розвитку в екологічній сфері у бік поширення практики енергоощадливого використання та споживання енергоресурсів із упровадженням інноваційних технологій, створення правових стимулів для використання альтернативних джерел енергії.

Ключові слова: сталий розвиток, Концепція сталого розвитку, збалансованість, стратегія, екологічна політика, «зелений» тариф.

В статье раскрыты правовые аспекты обеспечения устойчивого развития в экологической сфере. Отмечается, что устойчивое развитие предусматривает стабильное равновесное состояние окружающей природной среды при постоянном экономическом росте. Подчеркивается, что отечественный законодатель, создавая нормативно-правовые акты для обеспечения устойчивого развития в экологической сфере, длительное время продолжал очерчивать преимущество хозяйствования перед другими сферами человеческой жизни. По мнению автора, только принятие Закона Украины «О Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» в 2015 г. ознаменовало начало трансформации отечественного подхода к правовому регулированию устойчивого развития в экологической сфере в сторону распространения практики энергосберегающего использования и потребления энергоресурсов с внедрением инновационных технологий, создания правовых стимулов для использования альтернативных источников энергии.

Ключевые слова: устойчивое развитие, Концепция устойчивого развития, сбалансированность, стратегия, экологическая политика, «зеленый» тариф.

The author discloses the legal aspects of ensuring sustainable development in the environmental sphere. It's noted that sustainable development implies a stable equilibrium condition of the environment with a steady economic growth. It's emphasized that domestic legislators, creating regulatory acts for ensuring sustainable development in the environmental sphere, for a long time continued to outline the advantage of managing other areas of human life. According to the author, only the adoption of the Law of



Ukraine “On the Strategy of Sustainable Development “Ukraine – 2020” in 2015 marked the beginning of the transformation of the domestic approach to the legal regulation of sustainable development in the environmental sphere in the direction of spreading the practice of energy saving and energy consumption with the introduction of innovative technologies, creation of legal incentives for the use of alternative energy sources.

Key words: *sustainable development, concept of sustainable development, balance, strategy, environmental policy, green tariff.*

Вступ. Однією з найважливіших проблем людства на початку ХХІ ст. є запобігання глобальній екологічній кризі та подолання її. І якщо людство не вирішить цю проблему, воно ризикує своїм існуванням. Екологічний виклик існуванню людської цивілізації на сучасному етапі, її розвитку на планеті зумовлений усвідомленням того, що технологічні можливості людства стали порівнянні з глобальними процесами розвитку планети Земля. Усвідомлення цього привело до розуміння того, що, по-перше, як і прогнозував В.І. Вернадський, ноосфера перетворюється в провідний фактор розвитку планети як космічного тіла [1]; по-друге, як і десятки тисяч років тому, перед людством знову постає питання про збереження себе як біологічного виду внаслідок викликаних ним самим порушень екологічної рівноваги на планеті, які поступово набувають незворотного характеру й починають впливати на фізичний і психічний розвиток людини, на її здоров'я й генотип. У 80-х рр. минулого сторіччя Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН) створена Міжнародна комісія з навколишнього середовища та розвитку, котра запропонувала як стратегічне рішення проблем екологічної кризи Концепцію сталого розвитку людського суспільства та природного середовища на планеті (далі – КСР) [2]. У 1992 р. на Конференції ООН із навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро програму дій із реалізації КСР схвалено главами більшості країн світу, включаючи Україну. У свою чергу, у вересні 2015 р. в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН для прийняття Порядку денного в галузі КСР на період після 2015 р. На Саміті окреслено оновлені цілі сталого розвитку, серед яких варто відзначити ті, що стосуються екологічної сфери: забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх, забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів, забезпечення переходу до раціональних моделей споживання й виробництва, вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату і його наслідками, збереження та раціонального використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку, захисту й відновлення екосистем суші і сприяння їх раціональному використанню, раціонального лісокористування [3]. У цьому сенсі потребує ґрунтовного дослідження стан вітчизняного правового регулювання щодо реалізації КСР в екологічній сфері. Особливо це важливо в умовах прийнятого 12 січня 2015 р. Верховною Радою України Закону України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Постановка завдання. Автор має на меті розкрити правові аспекти забезпечення сталого розвитку в екологічній сфері.

Результати дослідження. Перш ніж розпочати характеристику нормативно-правового регулювання екологічного складника сталого розвитку в Україні, варто звернутись до тлумачення самого поняття «сталий розвиток». Це необхідно для зарахування того чи іншого нормативно-правового акта до тих, що регулюють питання впровадження КСР.

Оксфордський словник визначає сталий розвиток як економічний розвиток, здійснюваний без виснаження природних ресурсів [4]. Бізнес-словник “Longman” дає визначення сталого зростання (“sustainable growth”) як «зростання, яке можна підтримувати без створення економічних проблем» або як «економічне зростання, яке можна підтримувати не завдаючи проблем навколишньому середовищу» [5, с. 241–242]. Тлумачний словник Макміллана визначає сталий розвиток як «розвиток країни або регіону, за якого суспільство споживає не більше природних ресурсів, ніж ті можуть бути відновлені, таким чином не завдаючи шкоди навколишньому середовищу» [6, с. 1511]. У доповіді «Наше спільне май-



бутне» (1987 р.), опублікованій міжнародною комісією ООН із навколишнього середовища і розвитку, наводиться популярне й часто цитоване визначення сталого розвитку як такого розвитку, який задовольняє потреби сучасності, але не ставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. При цьому сталий розвиток базується на двох ключових складниках: концепція потреб (з особливим акцентом на потребах світової бідності) і концепція обмежень, які зумовлені впливом технологічних і соціальних чинників на екологічну здатність задовольнити нинішні та майбутні потреби [7].

Отже, сталий розвиток передбачає стабільний рівноважний стан навколишнього природного середовища за сталого економічного зростання. Стале зростання можливе як компроміс між цілями економічного розвитку і збереженням навколишнього середовища, а рівень сталості розвитку прямо залежний від обсягів споживання відновлюваних ресурсів.

Першим вітчизняним нормативно-правовим актом, який утілює основні прерогативи КСР, стала Концепція сталого розвитку населених пунктів, затверджена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. Екологічна сфера сталого розвитку населених пунктів відображена в контексті поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, упровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки і знешкодження відходів; забезпечення виведення з експлуатації шкідливих виробництв, морально й фізично застарілих технологій, основних фондів та обладнання з урахуванням вимог державних будівельних, санітарно-гігієнічних, екологічних та інших норм, правил і стандартів; реструктуризації та реконструкції промислових комплексів на регіональному й місцевому рівнях з урахуванням екологічної ємності локальних територій [8]. Варто відзначити, що дієвість цього нормативно-правового акта на час його прийняття була досить сумнівною через відсутність загальнодержавної КСР. Зосередження уваги на спеціальному об'єкті сталого розвитку без наявності базового документа призвело до того, що завдання Концепції сталого розвитку населених пунктів практично не були виконані. Крім того, самі заходи забезпечення сталого розвитку населених пунктів повною мірою не можна назвати такими, що спрямовані на врівноваження економічної та екологічної систем. Скоріш мова йде про впровадження більш екологічних стандартів під час експлуатації виробництв.

У Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р., схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., виявлено дійсно деякі передові засади сталого екологічного розвитку, такі як створення умов для ефективного, екологічно збалансованого розвитку надкористування на основі впровадження нових технологій, комплексного використання ресурсів надр, рекультивації територій; розроблення й затвердження критеріїв та індикаторів збалансованого розвитку лісового господарства, впровадження сертифікації лісів у лісовому господарстві [9]. Однак стосовно цієї Концепції варто подати певні зауваження. По-перше, через затвердження Розпорядженням Кабінету Міністрів України вона стосувалась не всіх суб'єктів владних повноважень і приватних і державних виробництв, а була адресована конкретним органам влади, які повинні були її реалізовувати. Такий індивідуально-правовий характер Концепції національної екологічної політики України обмежив її правозастосовну ефективність. По-друге, сталий розвиток екологічної сфери в Концепції був обмежений загальним зауваженням про потребу екологічно збалансованого використання таких природних ресурсів, як надра та ліси.

Означені зауваження певною мірою враховано у 2010 р., коли вітчизняним парламентом був прийнятий Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Цей Закон уперше сформулював поняття сталого розвитку як якості функціонування господарського комплексу країни, коли одночасно задовольняються матеріальні й духовні потреби населення, що зростають, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання й високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження та відтворення навколишнього природного середовища і природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва [10]. На жаль, це поняття відходить від розуміння сталого



розвитку в міжнародних актах і дослідженнях провідних зарубіжних науковців і базується на пріоритеті господарських потреб, визнаючи екологічну збалансованість додатковим елементом виробничої системи, без урахування якого хотілося б, але не можна обійтись. Хоча під час тлумачення сталого розвитку потрібно було звернутись до загальних потреб розвитку суспільства, до яких на рівних засадах включені екологічні, господарські, соціальні тощо, котрі й повинні бути збалансовані.

Основними принципами національної екологічної політики Основними засадами державної екологічної політики України на період до 2020 р. визначено посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складників розвитку (економічного, екологічного, соціального), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, у процесі розроблення документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального й місцевого розвитку; розроблення організаційного механізму місцевого, регіонального та національного рівнів для активного залучення громадськості до процесу екологічної освіти з метою сталого розвитку, екологічної просвіти й виховання; розроблення та впровадження до 2020 р. системи управління агроландшафтами лісомеліоративними методами на засадах сталого розвитку; запровадження системи економічних та адміністративних механізмів з метою стимулювання виробника до сталого й відновлюваного природокористування та охорони навколишнього природного середовища, широкого запровадження новітніх більш чистих технологій, інновацій у сфері природокористування [10]. Варто констатувати, що центрим господарської сфери виявляється й у наведених принципах, котрі сформульовані з позицій механізму державного управління зі слабким урахуванням активних заходів стимулювання екологічності виробництва. Відсутність конкретних заходів реалізації означених принципів доповнює загальне враження про розуміння авторами цього Закону сутності сталого розвитку – збалансування всіх сфер людського життя для підвищення шансів збереження наявної екосистеми. До того ж законодавцем не приділено достатньої уваги інноваційним чинникам забезпечення сталого розвитку в екологічній сфері. Відповідна реалізація положень цієї стратегії державної екологічної політики була незначною.

Окреслену обмеженість у тлумаченні сталого розвитку повинен вирішити Закон України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р., котрий чітко виразив позицію України щодо необхідності стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом. Цей Закон уперше сформулював конкретні завдання зменшення тиску на екологічну систему шляхом переходу до енергоефективного та енергоощадливого використання і споживання енергоресурсів із упровадженням інноваційних технологій. Основними цілями державної політики в цій сфері визначено такі: зниження енергоємності валового внутрішнього продукту (на 20 відсотків до кінця 2020 р.) шляхом забезпечення (впровадження) стовідсоткового обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання, зокрема, через механізм залучення енергосервісних компаній, реалізації проєктів із використанням альтернативних джерел енергії; забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів і джерел постачання первинних енергоресурсів (нафти, природного газу, вугілля, ядерного палива), нагромадження видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розробки та використання родовищ енергоносіїв; лібералізація ринків електричної й теплової енергії, вугілля та газу, перехід на нову модель їх функціонування тощо [11]. Крім того, Законом передбачається інтеграція енергосистеми України до континентальної європейської енергосистеми ENTSO-E; реорганізація публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» відповідно до Третього енергетичного пакета Європейського Союзу; повна реформа системи ціно- й тарифоутворення на енергію та паливо, зокрема перегляд механізму формування балансу енергоресурсів, відмова від перехресного субсидування та державного дотування; залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України, зокрема до модернізації Єди-



ної газотранспортної системи України, електрогенеруючих потужностей та електромереж; реформа вугільної галузі й залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств; модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу [11]. Видається, що виконання всіх запланованих заходів зможе сформувати первинний рівень, завдяки якому можна буде переорієнтувати вітчизняну економіку на сталий розвиток. Варто відзначити, що прийняття цього важливого Закону не вирішує більшу частину спеціальних питань експлуатаційного використання вітчизняних надр, лісів, озер, річок і підземних вод. Однак головний вектор окреслений: відмова від господарського пріоритету в економічному житті.

Важливим у цьому сенсі стало створення правових стимулів для використання альтернативних джерел енергії. Так, у Закон України «Про електроенергетику» від 22 грудня 2016 р. внесені важливі зміни, що стосуються стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії (енергії вітру, біомаси, біогазу, сонячного випромінювання тощо) [12]. Згідно зі ст. 17-1 названого Закону, передбачено встановлення національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, так званого «зеленого» тарифу на електричну енергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, у тому числі на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах) з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії, виробленої лише мікро-, міні- й малими гідроелектростанціями). Цей тариф запроваджується для кожного суб'єкта господарювання, який виробляє електричну енергію з альтернативних джерел енергії, за кожним видом альтернативної енергії та для кожного об'єкта електроенергетики (або для кожної черги будівництва електростанції (пускового комплексу)). Конкретні «зелені» тарифи розраховуються шляхом використання спеціальних знижених коефіцієнтів, які суттєво знижують виробничі витрати підприємств.

23 травня 2017 р. внесені змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону і сталий розвиток Карпат. Зокрема, до Лісового кодексу України включена ст. 39.1, яка визначає, що праліси, квазіпраліси та природні ліси є національною природною спадщиною України, і забороняє в них усі види рубок, у тому числі санітарні, рубки формування й оздоровлення лісів (крім догляду за лінійними об'єктами та вирубування окремих дерев під час гасіння пожежі), будівництво споруд, прокладання доріг, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, випасання худоби, промислового заготівлю недревинних лісових продуктів, проїзд транспортних засобів (крім доріг загального користування та служби лісової охорони) [13]. Також у 2017 р. прийняті такі важливі нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення сталого розвитку в екологічній сфері, як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі» від 7 лютого 2017 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин» від 7 лютого 2017 р., що свідчить про активізацію процесу свідомого зближення вітчизняного законодавства з європейськими стандартами сталого розвитку.

Висновки. Концепція сталого розвитку є основою стратегії виживання людства у ХХІ ст. Питання не в тому, щоб долучитись до цієї Концепції, а в тому, щоб повною мірою виконувати її приписи, забезпечуючи збалансований розвиток країни, коли економіка не є більш важливою, ніж екологія. Вітчизняний законодавець, створюючи нормативно-правові акти для забезпечення реалізації Концепції сталого розвитку в екологічній сфері, довгий час продовжував окреслювати перевагу господарювання перед іншими сферами людського життя. Екологічний складник збалансованості навіть у спеціальних концепціях і програмах виглядав як вимушений захід, були відсутні чіткі вектори подолання ресурсного навантаження виробничих процесів. Тільки прийняття Закону України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. ознаменувало початок трансформації вітчизняного підходу до правового регулювання сталого розвитку в екологічній сфері у бік поширення практики енергоощадливого використання і споживання енергоресурсів шляхом упровадження інно-



ваційних технологій, створення правових стимулів для використання альтернативних джерел енергії тощо. Це є лише одним із перших реальних кроків, до яких удалась Україна на шляху до дійсного впровадження у вітчизняну правову систему ефективних інструментів реалізації Концепції сталого розвитку. У цьому сенсі суттєвих змін потребують Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ»; Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра тощо.

Список використаних джерел:

1. Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление / В.И. Вернадский. – М. : Наука, 1991. – 271 с.
2. Наше общее будущее : [доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.
3. Цілі сталого розвитку 2016–2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
4. Oxford dictionaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.oxforddictionaries.com.
5. Business English Dictionary “Longman” (Second Edition). – Pearson Education Limited, 2007. – 594 p.
6. English Dictionary for advanced learners (Second Edition). – Asc Black Publishers Ltd, 2007.
7. World Commission on Environment and Development. “Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://undocuments.net/ocf-02.htm>.
8. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.
9. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Закон України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.
12. Про внесення зміни до Закону України «Про електроенергетику» щодо коефіцієнтів «зеленого» тарифу для електроенергії, виробленої з використанням альтернативних джерел енергії : Закон України від 22 грудня 2016 р. № 1804-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 4. – Ст. 47.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат від 23 травня 2017 р. № 2063-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2063-19>.

