

КОСТИЦЬКИЙ В.В.,

д.ю.н., проф.,чл.-кор. НАПрН України, Ін-т.
законодавчих передбачень і правової експертизи

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ІМПЕРАТИВ У КОНСТИТУЦІЯХ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ ЯК ПЕРЕДУМОВА УХВАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КОНСТИТУЦІЇ ЗЕМЛІ

Глобалізація суспільного життя як суперечливий процес обумовила появу ряду екологічних викликів і загроз (переміщення екологічно-небезпечних виробництв у країни, що розвиваються, прискорення темпів використання природних ресурсів шляхом їх освоєння у важкодоступних районах, нагромадження кумулятивних ефектів забруднення довкілля і т. інш.). З другого боку, глобалізаційні процеси супроводжувалися розвитком інформаційної сфери та комунікацій між людьми, перетворенням людини у громадянина Землі, розвитком глобального громадського екологічного руху.

Зрештою, така ситуація виявилася найбільш сприятливою для концентрації уваги світового співтовариства на проблемах охорони довкілля в інтересах нинішнього і прийдешніх поколінь.

В результаті утвердилась тенденція швидкого розвитку як міжнародного екологічного права, так і національного екологічного законодавства, яка супроводжується небаченим досі явищем – взаємним «перетіканням» прогресивних екологічних ідей між національним та міжнародним екологічним правом.

Найвищим досягненням тут слід вважати конституційне закріплення в ряді країн природного права людини на сприятливе для життя довкілля, та інші екологічні права, які впливають з нього: право на життя, право на сприятливе для життя довкілля (Конституція Республіки Татарія, ст. 35 Хартії основних прав та свобод Чеської Республіки, конституції Естонії, Македонії, Молдови, Словенії, Російської Федерації), термінологічне формулювання якого має свої

національні особливості. Так, Конституція Бельгійського королівства від 7 лютого 1831 р. закріпила право бельгійців на здорове довкілля, а в Конституції Португалії від 2 квітня 1976 р. сформульовано право всіх жити у людяному здоровому навколишньому середовищі. Право людини на чисте довкілля в конституціях сучасних держав розглядається як правова підстава юридичного закріплення екологічної функції держави. Таким чином, збереження довкілля для нинішнього і прийдешніх поколінь у сучасній теорії права і конституційній практиці розглядаються як спільний обов'язок держави, громадянського суспільства і людини. Такий підхід можна розглядати як міжнародно-правовий екологічний імператив, який сприйнятий майже у всіх державах світу.

Найбільш вдалим формулюванням екологічної функції держави та вищого суверена влади – народу є положення ст. 2 Конституції Республіки Хорватія: “Сабор (парламент) Республіки Хорватія і народ безпосередньо, незалежно та згідно з Конституцією вирішують питання про збереження природного та культурного багатства і їхнього використання”. На відміну від конституцій багатьох держав у Конституції Греції навіть сформульований зміст екологічної функції держави, яка зобов'язана вживати спеціальних превентивних або репресивних заходів для збереження довкілля. Основним засобом здійснення екологічної функції Конституція називає законодавчу діяльність.

У сучасних конституціях питання охорони довкілля розглядається як взаємний обов'язок особи і держави. Праву на екологічно чисте довкілля відповідає конституційне закріплення відповідних обов'язків громадян. Конституція Естонії від 28 червня 1992 р. передбачає обов'язок громадян компенсувати шкоду, завдану навколишньому середовищу, і встановлює обов'язок кожного дбайливо ставитися до життєвого і природного середовища (ст. 53). Виніши у преамбулу Конституції наміри спільно захищати і розвивати успадковане природне багатство громадян Чеської Республіки, в Богемії, Моравії та Сілезії, які не є суб'єктами унітарної держави, а етнічними територіями, автори Конституції таким чином розділили обов'язок здійснення екологічної функції між державою і громадянським суспільством.

Такі положення закріплені прямо або опосередковано Конституціями Македонії, України, Молдови, Словенії, Угорщини, Португалії, Австрії. Обов'язок кожного охороняти природне середовище проголошують конституції Республіки Беларусь, Македонії, Молдови, Словенії, Узбекистану, Російської Федерації. Конституція Республіки Польща обов'язок охороняти природне середовище встановлює тільки щодо громадян (ст. 72).

Не дивлячись на те, що Конституції Латвії, США, Великобританії (як зібрання конституційних актів), Франції (включаючи Декларацію прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р.), конституції Японії, Королівства Данія, Нідерландів та Люксембургу, Фінляндії взагалі не згадують про екологічні проблеми та сферу їх правового регулювання, практика державно-правового регулювання цих відносин не відхиляється від вище наведеного міжнародно-правового імперативу.

Зустрічається національна специфіка конституційно-правового вирішення проблем охорони довкілля, що обумовлено географічними, демографічними, культурологічними особливостями розвитку тієї чи іншої країни або соціуму. Так, Конституція Хорватії об'єднує в складі природних ресурсів море, узбережжя та острови, в українському законодавстві закладено наукове розуміння лісу як екосистеми, запроваджене у свій час професором В.Сукачовим, за яким ліс як система включає деревостани, лісову підстилку, тваринний і рослинний світ, Конституція ж Греції розділяє ліс і лісові території. Конституція Греції визначає забезпечення комплексного розвитку території шляхом вирішення екологічних проблем (ст. 24). Конституція Македонія відносить планування для створення сприятливого середовища людського існування до основоположних цінностей конституційного ладу.

Конституція Португалії передбачає обов'язкове розроблення у державі планів економічного і соціального розвитку з метою збереження екологічної рівноваги, охорони довкілля (ст. 91)¹. Цікаво, що цей так званий

¹Костицький В. Конституційний механізм основ екологічної політики держави // Малий і середній бізнес. – 2001. – С.86-87.

“середовищний” підхід до розвитку населених пунктів і розміщення продуктивних сил був досить популярним і загальноприйнятим у СРСР у 70 – 80 роках минулого століття, а потім забутий як у політиці, так і в соціально-економічному плануванні.

З врахуванням державного устрою та політико-правової практики спостерігаємо узгодження загальнонаціональних і регіональних проблем та певні особливості їх відображення і в конституційних положеннях.

На відміну від багатьох інших держав Західної Європи, Конституція Австрії шляхом розмежування повноважень Федерації (встановлення загальних принципів законодавства) і суб’єктів Федерації (видання конкретизуючих законів та виконавчу діяльність) створює певний конституційний механізм охорони довкілля. До виключного відання держави, але без шкоди для повноважень автономних одиниць, віднесено основи законодавства про охорону навколишнього середовища у Конституції Іспанії. Подібним чином урегульовано ці питання у Конституції ФРН.

У ряді конституцій сучасних держав закріплені відомі міжнародні принципи та інші положення, які стали надбанням сучасної науки і міжнародної практики. Так, у Конституції України передбачено право на екологічну інформацію, яке на міжнародному рівні закріплено у відомій Орхуській Конвенції.

У зв’язку з Маастрихтським договором, конституції ряду країн Західної Європи були доповнені принциповими положеннями, які визначають правові основи участі держав у ЄС. У Конституцію Франції, наприклад, законом від 25 червня 1992 р. було включено розділ XV “Про Євросистеми, співтовариства і Європейський Союз”). Побічні положення передбачені тепер у ст.231 Конституції ФРН, главі “Б. Європейський Союз” розділу 1 Конституції Австрії. На нашу думку, виникла потреба ще в одному Європейському договорі в рамках Ради Європи, який би визначив заходи щодо імплементації загальноєвропейських екологічних вимог у конституції членів РЄ.

Аналізуючи постмаастрихтські процеси, вчені визначають добровільне передання шляхом внесення змін до Конституції повноважень до наднаціональних організацій і як наслідок – закріплення переважної сили права ЄС у порівнянні з національним правом. Раніше у радянській науці міжнародного права такі явища розцінювались як пряме порушення норм конституційного права². Не вдаючись до детального аналізу проблем європейської інтеграції, зазначимо, що проблеми екологічні, як правило, мають транскордонний характер і тому їх вирішення потребує наднаціональних засобів правового регулювання. Тому уніфікацію національного законодавства у європейських країнах, об'єднаних спільністю природно-кліматичних умов, високим рівнем розвитку економіки на відносно невеликій території та високою щільністю населення можна розглядати як необхідний і обов'язковий захід великої європейської інтеграції в рамках Європейського Союзу чи навіть Ради Європи і неодмінну умову членства у цих європейських організаціях.

У ряді конституцій юридично закріплений принцип стійкого розвитку як основоположний принцип екологічної безпеки. За Конституцією Португалії з метою реалізації права людини жити в умовах екологічної рівноваги держава зобов'язана розвивати раціональне використання природних ресурсів, зберігаючи їх здатність до оновлення і екологічної стійкості та сприяти збалансованому соціально-економічному розвитку (ст. 66), виробити національну енергетичну політику, спрямовану на збереження природних ресурсів і екологічної рівноваги (ст. 81).

На нашу думку, не слід переоцінювати сам факт конституційного закріплення екологічної функції держави та екологічних прав громадян. Навіть відсутність конституційного закріплення екологічної функції держави частково компенсується за рахунок взаємодії органів влади в інтересах особи, в тому числі і в екологічних інтересах. Думаю, що автори проекту Конституції України (спочатку Конституційна комісія, зокрема, Тимчасова спеціальна

²Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма / Отв. ред. И.Д. Левин и Б.С.Крылов. – М.: “Наука”, 1966. – С.245-247.

комісія Верховної Ради України по доопрацюванню проекту Конституції України, у роботі якої брав участь і автор у 1996 р.), захопившись проблемами функцій влади, дещо не врахували питання організації влади. Саме такими політико-правовими моделями організації влади і є конституції більшості розвинутих держав світу, у всякому разі тих майже 40, які вдалося проаналізувати. Згадану проблему важко ставити як докір. Зробити прогноз розвитку суспільних відносин у зв'язку з прийняттям того чи іншого нормативно-правового акта в сучасних умовах майже неможливо, на відміну від технічних розрахунків, моделювання спортивних ігор (і то часто недостатньо достовірно) чи бізнес-плану з розрахунком економічної ефективності фінансового проекту.

Таким чином, на базі порівняльного аналізу основних законів ряду держав світу маємо можливість зробити висновок, що найбільш збалансованою з екологічної точки зору є сьогодні Конституція України, в якій екологічні вимоги і функції держави не тільки передбачені на всіх рівнях влади, а й є загальним взаємним обов'язком особи і держави³. Найближче до такої моделі “екологізованої” Конституції, окрім України, підійшла Російська Федерація та Португалія.

Відзначимо також швидке реагування національного законодавця у сучасних державах на зміну екологічної ситуації, глобальні екологічні катастрофи, вимоги представників національного та світового громадського екологічного руху шляхом ухвалення адекватних актів законодавства, що регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин в екологічній сфері.

Подальший розвиток екологічного законодавства у світі відбувається шляхом прийняття законодавчих актів, спрямованих на врегулювання відносин у конкретних сферах охорони довкілля.

Достатньо активно відбувався процес формування законодавства у сфері поводження з отруйними речовинами та відходами. У всіх економічно розвинених країнах, зокрема, прийняті закони про контроль за отруйними

³Костицький В. Нова Конституція у баченні ХДПУ // Право України. – 1995. – №11. – С.19.

речовинами, про відходи (наприклад, закони про знищення відходів (Японія, 1971 р.), про зберігання отруйних речовин (Великобританія, 1972 р.), про зберігання і переробку сировинних ресурсів (США, 1976 р.), про скиди в океан (США (1972 р.) тощо). Можна відзначити закони про регулювання використання сільськогосподарських хімікатів (Японія, 1948 р.), про контроль за впровадженням пестицидів (Греція, 1952 р.), про пестициди (Нідерланди, 1962 р., Бельгія, Фінляндія, 1969 р.)

Новий етап розвитку екологічного законодавства в економічно розвинутих країнах припадає на останнє десятиліття минулого століття. Основна його особливість – курс на кодифікацію екологічного законодавства. Перші кроки на цьому шляху зроблені в Швеції та Німеччині. Підготовлено ряд проектів Екологічного кодексу і в Україні.

Заслуговує уваги досвід Європейського Союзу у формуванні міжнародного екологічного права, юридично закріплена у Договорі про Європейське Співтовариство, яка полягає у прагненні Європейського Співтовариства до покращання якості довкілля. Такий принцип може бути вихідним до формування екологічного права ЄС та умовою членства в ЄС.

Наступним кроком є В основі прийняття будь-яких екологічно значимих рішень лежить мораль і екологічна етика. Очевидно, що питання ухвалення та реалізації Екологічної Конституції Землі, а фактично урятування сучасної цивілізації, лежить у площині екологічної етики. Міжнародно-правовий екологічний імператив (моральний імператив добра) як ідеал, до якого ми хотіли би всі разом прагнути для того, щоб врятувати Землю для наших дітей і онуків, очевидно, мав би бути передбачений в Екологічній Конституції Землі, чому має передувати гармонізація конституційного закріплення права людини на життя у сприятливому довкіллі та інших екологічних прав як умови та обов'язку держави здійснювати екологічну функцію відповідно до вимог міжнародного і національного екологічного права.