

УДК 342.9.07: 351.071.08: 349.6

**В. А. ДЕРЕЦЬ,**  
кандидат юридичних наук

## УТВЕРЖДЕННЯ ЗАСАД СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*У статті розглянуто організаційно-правовий аспект утвердження засад сталого розвитку в Україні з урахуванням рекомендацій Конференції ООН зі сталого розвитку 2012 р. Звернено увагу на необхідність визнання засад сталого розвитку пріоритетними в політиці держави. Ключову роль у процесі утвердження засад сталого розвитку відіграють органи виконавчої влади всіх рівнів. До процесу формування та реалізації державної політики потрібно ширше залучати громадськість. Важливо збалансовано поєднувати три складові сталого розвитку – економічну, екологічну і соціальну. Внесено пропозиції закріплення принципу забезпечення в Україні сталого збалансованого розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», а також у законах, що визначають правовий статус органів виконавчої влади.*

**Ключові слова:** складові сталого розвитку; міністерства; місцеві органи влади; координація; Національна рада зі сталого розвитку України; громадськість.

### **Дерец В. А. Утверждение основ устойчивого развития в Украине: организационно-правовой аспект**

*В статье рассмотрен организационно-правовой аспект утверждения основ устойчивого развития в Украине с учетом рекомендаций Конференции ООН по устойчивому развитию 2012 г. Обращается внимание на необходимость признания основ устойчивого развития приоритетными в государственной политике. Ключевую роль в процессе утверждения основ устойчивого развития играют органы исполнительной власти всех уровней. К процессу формирования и реализации государственной политики необходимо шире привлекать общественность. Важно сбалансировано сочетать три составляющие устойчивого развития – экономическую, экологическую и социальную. Внесены предложения о закреплении принципа обеспечения в Украине устойчивого сбалансированного развития экономической, экологической и социальной сфер в Законе Украины «Об основах внутренней и внешней политики», а также в законах, определяющих правовой статус органов исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** составляющие устойчивого развития; министерства; местные органы власти; координация; Национальный совет по устойчивому развитию Украины; общественность.

### **Derets V.A. Adoption of the principles of sustainable development in Ukraine: organizational and legal aspects**

*The article deals with organizational and legal aspects of establishing the principles of sustainable development in Ukraine, taking into account the recommendations of the UN Conference on Sustainable Development of 2012. Attention is drawn to the need to recognize the principles of sustainable development a priority in government policy. A key role in the process of establishing the principles of sustainable development play an executive bodies at all levels. The process of formation and implementation of public policy to attract wider public. It is important to balance and combine three components of sustainable development - economic, environmental and social. The suggestions are made on formalization in Ukraine*

*of the principle of sustainable balanced development of economic, ecological and social spheres, specifically in the Law of Ukraine «On the basis of domestic and foreign policy», as well as other laws that determine the legal status of executive power bodies.*

**Key words:** *components of sustainable development, ministries, local authorities, coordination, National Council on Sustainable Development of Ukraine; public.*

Увагу дослідників привертає питання утвердження в Україні засад сталого розвитку. Період, який пройшла Україна від Конференції ООН з довкілля та розвитку 1992 р. «Ріо-92» до Конференції ООН зі сталого розвитку 2012 р. «Ріо+20», збігся у часі зі становленням в країні нових державних інститутів, нових суспільно-політичних відносин, з докорінними трансформаціями її економіки та економічною кризою. Це зумовило необхідність зосередження управлінських структур держави і суспільства в цілому на проблемах державотворення та здійсненні системних реформ. Ці обставини значною мірою вплинули на те, що до даного часу, незважаючи на особливу гостроту економічних, екологічних та соціальних проблем, Концепція сталого розвитку в Україні не мала формального визнання, ухвалені на найвищому міжнародному рівні документи не знайшли належного відображення в інституційному розвитку, державній політиці, національних програмах та економічній практиці.

Складність завдань переходу України до збалансованого розвитку є подвійною – як з точки зору нового статусу України як незалежної держави, так і з погляду трансформаційних процесів, що докорінно змінюють засади функціонування всіх складових українського суспільства та зумовлюють необхідність розробки і впровадження нових принципів і нового механізму управління ним на основі вивчення всіх передумов і можливих ресурсів збалансованого економічного, екологічного і соціального розвитку території країни та її регіонів [1].

У формулюванні ООН сталий розвиток – це розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішніх поколінь, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб. Світовий банк розглядає сталий розвиток як управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження і збільшення людських можливостей. За визначенням Інституту сталого розвитку, це суспільно-економічна модель поступального технологічного і соціального розвитку українського суспільства з метою задоволення життєвих потреб нинішнього та майбутніх поколінь, згідно з якою виробнича і соціальна сфери розвиваються збалансовано, не завдаючи довкіллю непоправної шкоди [2].

Ідея сталого розвитку має стати пріоритетною в політиці держави. Існує думка, що основні постулати збалансованого (сталого) розвитку мають бути закріплені в Конституції України [3]. Деякі держави, наприклад, Німеччина, включили до своїх конституцій вимогу про перехід до сталого розвитку, а в інших – діє закон про сталий розвиток (наприклад, в Естонії – з 1995 р.).

Поділяємо підхід, що Україні необхідно прийняти концепцію, стратегію і програму сталого розвитку, як це вже понад 10 років тому зроблено у більшості розвинених країн світу, в тому числі й у наших сусідів – Росії та

Польщі [4]. Разом з тим, на думку фахівців, наявність стратегічних документів в Україні не означає реалізації їхніх положень; більш важливими є реальні кроки до сталого розвитку, які мають здійснювати всі члени суспільства [5].

Ще на Конференції ООН «Ріо-92» було визначено, що раціональне управління, яке сприяє тому, щоб пов'язати ефективну, дієву, чесну, справедливу і підзвітну систему державного управління з індивідуальними правами і можливостями, є основоположним елементом сталого розвитку. Загальна мета полягає в удосконаленні або перебудові процесу прийняття рішень таким чином, щоб забезпечити в його межах повне врахування соціально-економічних та екологічних питань, а також ширшу участь у цьому процесі громадськості.

В підсумковому документі «Ріо+20» «Майбутнє, якого ми хочемо» [6] підтверджується ключова роль, яку відіграють органи виконавчої і законодавчої влади всіх рівнів, громадськість у просуванні ідеї сталого розвитку, зокрема мобілізуючи на досягнення цих цілей зусилля громадян і забезпечуючи їх відповідною інформацією про роботу, що здійснюється у всіх трьох напрямках сталого розвитку. Звернено увагу на важливе значення залучення всіх відповідних керівних органів до планування та здійснення стратегій сталого розвитку [7].

Інституційні межі сталого розвитку мають збалансовано поєднувати три складові сталого розвитку і сприяти їх здійсненню, зокрема шляхом покращення координації, недопущення дублювання повноважень органів влади, а також аналізу процесів здійснення сталого розвитку. Потрібно забезпечувати координацію з питань сталого розвитку і створювати можливості для ефективної інтеграції всіх трьох компонентів сталого розвитку. Враховуючи рекомендації «Ріо+20», доцільно було б скоординувати роботу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (економічна складова сталого розвитку), Міністерства екології та природних ресурсів України (екологічна складова) і Міністерства соціальної політики України (соціальна складова) [8]. Слушною є пропозиція спеціалістів утворити при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України робочу групу з представників центральних органів влади, наукових інститутів та громадськості для опрацювання питань адаптації економіки України до «зеленого» курсу ООН, розроблення дорожньої карти руху до ресурсоефективної «зеленої» економіки та проведення низки громадських обговорень з оцінки переваг та бар'єрів на цьому шляху з урахуванням світового досвіду для наступного подання на розгляд Уряду.

Ще 1997 р. було створено Національну комісію зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України під головуванням першого віце-прем'єр-міністра, але 2003 р. її діяльність припинено. 2009 р. з метою сприяння органам виконавчої влади в діяльності, пов'язаній із забезпеченням сталого розвитку, постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.09 р. № 997 було створено Національну раду зі сталого розвитку України, яку очолює прем'єр-міністр. Однак цей орган так і не став центром розроблення та впровадження національної політики сталого розвитку.

Активізація роботи Національної ради зі сталого розвитку України та винесення на її розгляд першочергових питань, пов'язаних з реалізацією підсум-

кового документа «Ріо+20», матиме важливе значення [9]. Національна та регіональні ради зі сталого розвитку повинні стати складовою частиною глобальної системи координації. Такі ради надаватимуть експертні та консультативні послуги у процесі державного планування відповідним міністерствам і відомствам.

Для реалізації політики сталого розвитку Національна рада зі сталого розвитку України повинна сприяти інтеграції трьох складових сталого розвитку в секторальні політики, програми і плани. Оскільки інтеграція трьох складових може бути реалізована перш за все на рівні стратегічного планування, діяльність зі сталого розвитку має бути орієнтована на розроблення стратегії сталого розвитку, відповідного плану дій, аналіз державних цільових програм і галузевих стратегій, програм і планів дій на їх відповідність принципам сталого розвитку, контроль виконання Україною міжнародних зобов'язань зі сталого розвитку та в рамках Конвенцій «Ріо+20» [10].

Важливу роль в утвердженні засад сталого розвитку має відігравати місцевий рівень управління. Підсумковим документом «Ріо+20» регіональним і місцевим органам влади, як і національним та субнаціональним, рекомендовано розробляти і застосовувати стратегії сталого розвитку як ключові інструменти для керівництва процесом прийняття рішень і забезпечення сталого розвитку на всіх рівнях. При цьому важливе значення для процесу прийняття рішень мають дані та інформація із соціальних, економічних і екологічних питань, їх ефективний аналіз.

Нині обговорюється питання про позбавлення Міністерства екології та природних ресурсів України територіальних органів – державних управлінь охорони навколишнього природного середовища, функції яких буде передано до обласних державних адміністрацій. Чимало громадських організацій вбачають в цьому серйозну загрозу для подальшої ефективної реалізації екологічної політики, без чого неможливий перехід до сталого розвитку. На думку міністра екології та природних ресурсів, адміністративну реформу проводити потрібно, однак при цьому слід зберегти цілісність державної екологічної політики, не допустивши її розпорошення на місцевому рівні, і створити замість обласних управлінь 7 регіональних управлінь охорони навколишнього середовища [11].

Ефективність управлінських структур усіх рівнів щодо впровадження принципів сталого розвитку підвищиться після належної перепідготовки та атестації їх співробітників і впровадження у державі спеціальних програм навчальної та просвітницької діяльності.

Ще на Конференції «Ріо-92» було визнано, що однією з основних умов для досягнення сталого розвитку є забезпечення участі широких верств населення, неурядових організацій в процесі прийняття рішень. Зокрема, авторитет неурядових організацій пояснюється тією відповідальністю і конструктивною роллю, яку вони відіграють в суспільстві. Неурядові організації мають різнобічний досвід, спеціальні знання і потенціал у тих сферах, які матимуть особливе значення для утвердження екологічно безпечного і соціально орієнтованого сталого розвитку.

Вказувалося на важливість того, що суспільство, уряд і міжнародні органи повинні розробити механізми, за допомогою яких неурядові організації могли б відігравати роль партнерів у процесі екологічної безпеки і сталого розвитку. Для підвищення ролі неурядових організацій уряду потрібно розпочати процес розгляду офіційних процедур і механізмів, які б забезпечили реальну участь цих організацій на всіх стадіях: від розробки політики і прийняття рішень – до їх здійснення. Необхідно налагодити діалог між урядовими і неурядовими організаціями для того, щоб визнати і закріпити їх відповідну роль у здійсненні екологічно безпечного і сталого розвитку [12].

У підсумковому документі «Ріо+20» також підкреслюється, що важливе значення для просування ідеї сталого розвитку має широка участь в цьому процесі громадськості, забезпечення доступу до інформації і судово-адміністративних механізмів. На «Ріо+20» була визнана роль громадянського суспільства і необхідність надання всім його членам можливості брати активну участь у сталому розвитку. Активніша участь громадянського суспільства в ньому залежить, зокрема, від розширення доступу до інформації та посилення потенціалу громадянського суспільства, наявності для цього сприятливих умов.

В Україні існує механізм взаємодії між органами влади і представниками громадянського суспільства (постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»). Він має як свої плюси, так і мінуси. Разом з тим, його потрібно ширше застосовувати, а за необхідності – удосконалювати. Адже, наприклад, представники українських екологічних громадських організацій, які брали участь в «Ріо+20», оприлюднили доповідь, де вказується на цілковиту відсутність діалогу влади з громадянським суспільством у питанні сталого розвитку [13].

В законодавстві України відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би визначав основні правові засади сталого розвитку різних сфер життя суспільства. Існують розрізнені нормативно-правові акти, що, зокрема, стосуються окремих питань сталого розвитку, певних адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 07.04.2004 р. № 1672-IV, Указ Президента України «Про деякі заходи щодо сталого розвитку міста Одеси та Одеської області» від 17.02.2010 р. № 186/2010, Програма сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 р. № 1017. Триває практика прийняття економічних, екологічних і соціальних рішень без необхідного поєднання їх в єдину комплексну систему на основі концепції сталого розвитку.

В Україні 01.07.2010 р. був прийнятий Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Цим законом визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і

гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. Варто було б звернути увагу на правове регулювання питань сталого розвитку саме в цьому законі.

В ньому закріплено, що засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються, зокрема, на забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України (частина 1 статті 2). Окремі статті присвячені засадам внутрішньої політики в економічній, соціальній, гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки. Тобто в цьому законі є певна проекція окремих складових ідей забезпечення сталого розвитку – сукупності економічних, екологічних, соціальних процесів, що розгортаються у країні з метою досягнення гармонійного розвитку людини, суспільства, економіки та навколишнього середовища.

Разом з тим, потрібно звернути увагу, що головна ідея концепції сталого розвитку полягає саме у збалансованому розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер. Тобто ці три складові мають поєднуватися між собою. На нашу думку, ця ідея в законі прослідковується лише частково, зокрема в поєднанні соціального та економічного розвитку (як принцип). Доцільно, щоб законодавець зробив акцент саме на єдності трьох елементів. Наприклад, пропонуємо внести зміни до частини 1 статті 2 «Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики» Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», замінивши слова «забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України» словами «забезпеченні в Україні сталого збалансованого розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер».

Як передбачено частиною 2 статті 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», визначені цим законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів. Базовий принцип забезпечення сталого збалансованого розвитку в Україні економічної, екологічної та соціальної сфер може бути деталізований, – наприклад, у законі, який визначав би основи державної політики щодо забезпечення реалізації в Україні принципів сталого розвитку. Його прийняття пропонується дослідниками проблематики правового забезпечення утвердження в Україні засад сталого розвитку.

Пропонуємо внести такі доповнення до статусних (компетенційних) законів України, що визначають правові засади діяльності органів виконавчої влади:

– статтю 2 «Основні завдання Кабінету Міністрів України» Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. доповнити пунктом 2-1 «забезпечення сталого розвитку держави»;

– частину 1 статті 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. доповнити принципом «забезпечення сталого розвитку держави»;

– статтю 3 «Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» доповнити принципом «за-

безпечення сталого розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Таким чином, закріплення принципу забезпечення в Україні сталого збалансованого розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», а також в статусних (компетенційних) законах сприятиме включенню цього принципу до засад державної політики та визначатиме його одним із принципів діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади. Прийняття закону про основи державної політики щодо забезпечення реалізації в Україні принципів сталого розвитку дозволить деталізувати цей принцип і зорієнтує нормотворців щодо конкретних питань сталого розвитку в певних сферах, галузях, щодо певних адміністративно-територіальних одиниць. Утвердженню засад сталого розвитку сприятимуть також скоординована діяльність міністерств економічного розвитку і торгівлі України, екології та природних ресурсів України, соціальної політики України, посилення місцевого рівня управління, активізація роботи Національної ради зі сталого розвитку України, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики.

**1. Проект** для обговорення Доповіді України до Конференції ООН зі Збалансованого (Сталого) Розвитку «Ріо +20: Майбутнє, якого ми хочемо» Ріо-де-Жанейро, Бразилія, 20–22 червня 2012. – К., 2012. – Травень. **2. Основні** терміни та визначення до проекту Концепції переходу України до сталого розвитку. **3. Збалансований** (сталий) розвиток має бути визначено як стратегічний напрям розвитку держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [library.nltu.edu.ua/node/329](http://library.nltu.edu.ua/node/329) **4. Туниця Ю.** Майбутнє України – у глобальній системі сталого розвитку // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 147. – С. 10. **5. Мицук З.** Вісник Ріо+20: зустріч з Міністром [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [mama-86.org.ua/index.php/ru/ecologization/rio-plus-20-confetence/373-rio-plus-20-meeting-with-minister.html](http://mama-86.org.ua/index.php/ru/ecologization/rio-plus-20-confetence/373-rio-plus-20-meeting-with-minister.html) **6. Итоговый** документ «Будущее, которого мы хотим» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.mama-86.org.ua/images/stories/000372/futurewewant\\_russian.pdf](http://www.mama-86.org.ua/images/stories/000372/futurewewant_russian.pdf) **7. Майбутнє**, якого ми не хочемо. Петиція НУО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.mama-86.org.ua/index.php/ru/ecologization/rio-plus-20-confetence/367-zvernennya.html](http://www.mama-86.org.ua/index.php/ru/ecologization/rio-plus-20-confetence/367-zvernennya.html) **8. Проект** для обговорення Доповіді України до Конференції ООН зі Збалансованого (Сталого) Розвитку «Ріо +20: Майбутнє, якого ми хочемо» Ріо-де-Жанейро, Бразилія, 20–22 червня 2012. – К., 2012. – Травень. **9. У Міністерстві** економічного розвитку і торгівлі 12 липня відбувся круглий стіл за участю громадськості та донорської спільноти на тему «Перспективи реалізації в Україні курсу на «зелену» економіку та «зелену» промисловість у світлі рекомендацій Конференції ООН зі сталого розвитку «Ріо+20» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=185936](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=185936) **10. Проект** для обговорення Доповіді України до Конференції ООН зі Збалансованого (Сталого) Розвитку «Ріо +20: Майбутнє, якого ми хочемо» Ріо-де-Жанейро, Бразилія, 20–22 червня 2012. – К., 2012. – Травень. **11. Мицук З.** Вказ. праця. **12. Повестка** на XXI век. Конференція ООН по охоране оточуючої среды і розвитку Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [esedu.iseu.by/uploads/files/zell11.pdf](http://esedu.iseu.by/uploads/files/zell11.pdf) **13. Відбулася** конференція ООН зі сталого розвитку «Ріо+20» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [civil-rada/in/ua/?p=831](http://civil-rada/in/ua/?p=831).