

СТАН І ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

STATE AND ISSUES OF STATUTORY AND REGULATORY PROVIDING OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE

Андрій КОВАЛЕНКО,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ

Andriy KOVALENKO,
Candidate of Economics,
Public Institution «Institute of Environmental Economics
and Sustainable Development of the National Academy
of Sciences of Ukraine», Kyiv

Висвітлено стан і проблеми нормативно-правового забезпечення сталого розвитку в Україні. Проаналізовано міру розкриття та повноту визначення терміну сталий розвиток як концептуального орієнтиру економічної політики в законодавстві України, а також рівень представлення відповідної проблематики на державному рівні. Викладено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових механізмів забезпечення сталого розвитку.

The state and issues of statutory and regulatory providing of sustainable development in Ukraine are considered. The extent of disclosure and completeness of definition of sustainable development as a conceptual benchmark of economic policy in legislation of Ukraine, and the level of representation of appropriate problems at the state level are analysed. The suggestions to improve statutory and regulatory mechanisms for ensuring the sustainable development are given.

Україна задекларувала своє прагнення впроваджувати принцип сталого розвитку, приєднавшись до міжнародних програмних документів у цій сфері на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), XIX спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (Ріо+5, 1997 р.) та Всесвітньому саміті із сталого розвитку в Йоганнесбурзі (Ріо+10, 2002 р.).

Проте у прийнятій у 1996 р. Верховною Радою Конституції України термін *сталий розвиток*¹ закріплення не отримав.

Чи не вперше в українському законодавстві цей термін згадується у Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», прийнятій у березні 1998 р.²

Розділом «V. Основні етапи реалізації основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» реалізація Основних напрямів передбачається в три етапи: перший – 1997–2000 рр., другий – протягом 10–15 років починаючи з 1998 р., а на третьому етапі, строк якого в тексті не визначений, але який, логічно припустити, починається після спливу другого (орієнтовно з 2008–2013 рр.), як передбачено документом, «планується створити систему державного управління використанням природних ресурсів, регулюванням техногенного впливу на довкілля як основу управління сталим розвитком суспільства». Одним з основних завдань цього етапу визначена «належна координація раціонального використання природного та соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах *сталого розвитку*».

У 1999 р. Постановою Верховної Ради України схвалено Концепцію сталого розвитку населених пунктів, яка визначає основні напрями дер-

жавної політики щодо забезпечення *сталого розвитку* населених пунктів (міських і сільських поселень), правові та економічні шляхи їх реалізації та розрахована на довгостроковий період (15–20 років). Згідно з «Розділом I. Загальні положення» Концепції, «*Сталий розвиток* населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини».

Забезпечення *сталого розвитку* населених пунктів є одним із основних напрямів використання території України, передбачених Генеральною схемою планування території України, затвердженою законом у 2002 р., реалізація якої розрахована на два етапи: 2001–2010 і 2011–2020 роки.

Статтею 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (прийнятий у 2005 р.) визначено, що стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення *сталого розвитку* регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому»; статтею 2 «Мета і засади стимулювання розвитку регіонів» – що «Стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою: забезпечення їх *сталого розвитку* в інтересах усієї України...».

Забезпечення *сталого, екологічно збалансованого розвитку* України визначене як одна з найважливіших передумов завданнями законодавства про екомережу в ЗУ «Про екологічну мережу України», прийнятому в 2004 році.

У Розділі 1 «Загальні положення» Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України в 2010 р., визначено, що «*сталий соціально-економічний розвиток* будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечно господарювання і високоєфективне збалансоване використання

¹ тут і далі курсив мій – А. К.

² Для порівняння – Концепція переходу Російської Федерації до сталого розвитку була затверджена Указом Президента Росії у 1996 році. У 2002 р. основні положення стратегії сталого розвитку Росії було напрацьовано Комісією з проблем сталого розвитку Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації.

Національна стратегія сталого соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь згідно із національним законодавством розробляється один раз у п'ять років на 15-річний період за два з половиною роки до початку прогнозованого періоду і є державним прогнозом соціально-економічного розвитку республіки на довгострокову перспективу, на основі якого будується вся система прогнозів і програм соціально-економічного розвитку країни. Вперше така стратегія була схвалена Урядом Білорусі в 1997 році. Наступна, розроблена з урахуванням змін у країні та світі, нових програмних документів і міжнародних угод, схвалена Національною комісією по сталому розвитку і Президією Ради Міністрів Республіки Білорусь у 2004 році.

природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва».

Посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети *сталого розвитку*, визначене Основними напрямками одним з основних принципів національної екологічної політики (Розділ 2).

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2010 р. (ст. 2. Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики, п. 1) визначено, що «Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціально спрямованості економіки України та *сталого соціально-економічного розвитку України...*».

«Забезпечення *сталого розвитку економіки* на ринкових засадах та її соціальної спрямованості» пунктом 2 цієї статті визначено як один із принципів, на якому ґрунтується внутрішня політика. «Використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її *сталого економічного розвитку*» пунктом 2 статті 11 «Засади зовнішньої політики» визначено як одна із засад зовнішньої політики.

Верховна Рада України неодноразово приділяла увагу питанням законодавчого закріплення *сталого розвитку* як концептуального орієнтиру розвитку країни, розглядаючи, зокрема, законопроекти, підготовлені вченими Національної академії наук України³. Так, у 2001 р. в парламенті було зареєстровано проекти: Закону про Концепцію *сталого розвитку* України та Закону про Концепцію переходу України до *сталого розвитку*. Обидва законопроекти не було підтримано в 2002 р. У 2004 р. було зареєстровано проект Постанови про Концепцію переходу України до *сталого розвитку*, яка також не була підтримана парламентом у 2005 році.

У 2006 р. в парламенті було зареєстровано проект Постанови про парламентські слухання «Про транскордонне співробітництво України та сталий соціально-економічний розвиток регіонів України, що межують з країнами Євросоюзу». Однак у 2007 р. цей проект було відкликано. У 2009 р. було зареєстровано проект Постанови про проведення парламентських слухань на тему «Про Основні засади *сталого розвитку* України на 2010–2020 роки», однак у тому ж році цей проект було відхилено парламентом.

Як зазначалося в Рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики, які відбулися 29.11.2000 р., «вирішення проблем у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів є пріоритетним напрямом державної політики у здійсненні соціально-економічних реформ, необхідною складовою формування умов *сталого розвитку* України».

У Посланнях Президента України до Верховної Ради України термін *сталий розвиток* починає з'являтися з 2000 р. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» перший розділ має назву «*Сталий економічний розвиток*».

У Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України в 2001 р., зазначалося, що «Необхідність прискорення поступу України на шляху *сталого розвитку*, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики». На другому етапі реалізації Концепції (з 2003 р.) передбачалося «створення економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів *сталого, збалансованого розвитку* регіонів».

У 2003 р. з метою виконання домовленостей у рамках підсумкових документів, прийнятих на Всесвітньому саміті зі *сталого розвитку* (Йоганнесбург, 2002 рік), Кабінетом Міністрів України було затверджено

Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі *сталого розвитку*, на 2003–2015 роки та встановлено, що реалізація рішень, прийнятих на саміті, на цей період є одним з пріоритетних напрямів діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади. Однак у 2011 р. урядова постанова про затвердження програми достроково втратила чинність з мотивів скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм.

На початку 2010 р. урядовим розпорядженням було схвалено Концепцію Державної цільової програми *сталого розвитку* сільських територій на період до 2020 року, згідно з якою протягом трьох місяців передбачалася розробка відповідної програми, однак у тому ж році вказане розпорядження втратило чинність.

У Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 рр., затвердженій Кабінетом Міністрів України в 2010 р., зазначається, що одним з основних напрямів виконання цієї програми є «розширення інтеграційних процесів з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх *сталого розвитку* на сучасній технологічній основі та високого рівня продуктивності праці і зайнятості населення».

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, визначено, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням, зокрема, принципу *сталого розвитку* територій, а в якості одного з очікуваних результатів очікується, що реалізація концепції сприятиме формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення *сталого соціально-економічного розвитку* відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385, серед основних принципів реалізації державної регіональної політики визначено «*сталий розвиток* – забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь».

Формулювання «*сталий соціально-економічний розвиток* України» та «*сталий розвиток* регіонів» містилися і в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (затвердженій постановою Кабінету Міністрів України в 2006 р.), однак їхній зміст не деталізувався.

Україною було підписано та ратифіковано низку міжнародних нормативно-правових актів у сфері *сталого розвитку* – наприклад, Рамкову конвенцію про охорону та *сталий розвиток* Карпат (підписано у 2003 р., ратифіковано у 2004 р., у 2007 р. Урядом схвалено Стратегію виконання цього документа). Україна також здійснює всебічне міжнародне співробітництво з питань *сталого розвитку*, бере участь у роботі міжурядових організацій та органів, виконує свої зобов'язання за міжнародними конвенціями, протоколами та угодами. З урахуванням принципів і норм міжнародного права та взятих на себе зобов'язань за період з кінця 1990-х років по теперішній час було прийнято низку законодавчих і нормативно-правових актів, які так чи інакше враховують принципи *сталого розвитку*.

У системі інституційного забезпечення *сталого розвитку* в Україні протягом 1997–2013 рр. створювалося декілька консультативно-дорадчих комісій і рад при Уряді та Президентів, які пізніше було ліквідовано:

- Національна комісія *сталого розвитку* України при Кабінеті Міністрів України (1997–2003);
- Національна рада з питань науки, інновацій та *сталого розвитку* України при Президентові України (2009–2010);
- Національна рада із *сталого розвитку* України при Кабінеті Міністрів України (2009–2013).

ВИСНОВКИ

В Україні при розвиненому економічному, екологічному та природоохоронному законодавстві відсутні як спеціальні програмно-концептуальні документи і нормативно-правові акти, які б визначали та регулювали суспільні відносини у сфері *сталого розвитку*, так і спеціальні інституційні структури національного рівня для їх розробки. Попри рішення відповідних

³ Концепція переходу України до *сталого розвитку* // Вісник Національної Академії наук України. – 2007. – № 2. – С. 15–44.

міжнародних форумів, де на урядовому рівні була представлена й Україна, сталий розвиток поступово вибуває з першорядних пріоритетів державної політики.

За роки незалежності України термін у різних варіаціях (*сталий розвиток; сталий, екологічно збалансований розвиток; сталий соціально-економічний розвиток; сталий розвиток економіки/територій; сталий економічний розвиток; сталий, збалансований розвиток*) з'являвся в окремих нормативно-правових актах у якості засади, мети, напрямку, передумови, принципу, орієнтиру розвитку без чіткого уніфікованого визначення.

На сьогодні найбільш повні визначення терміну «сталий розвиток» у вітчизняному законодавстві містяться в затверджених:

- законом – Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року;

- постановою парламенту – Концепції сталого розвитку населених пунктів;

- постановою Кабінету Міністрів України – Державній стратегії,

- однак усі ці визначення є різними і неузгодженими між собою.

Вважаємо, що на сучасному етапі для забезпечення процесу переходу до сталого розвитку більш ефективним є задіяння внутрішніх нормативно-правових механізмів держави, ніж договірних відносин на міжнародному рівні. Тому побудова належних нормативно-правових механізмів забезпечення сталого розвитку пропонується з урахуванням таких аспектів.

Принцип сталого розвитку як імператив суспільного життя і державної економічної, соціальної та екологічної політики повинен отримати належне концептуальне закріплення у Конституції України.

Потрібне досягнення консенсусу в науковому розумінні та термінологічному і законодавчому визначенні сталого розвитку, в тому числі – у Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», у Господарському кодексі України. Зокрема, важливим для

впровадження принципів сталого розвитку є положення ч. 5 ст. 11 кодексу про те, що «Суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності».

Нормативно-правові механізми сталого розвитку повинні сприяти зміцненню і забезпеченню справедливої реалізації встановлених Конституцією України соціальних прав і гарантій громадян, а також права власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

Формування нормативно-правових механізмів забезпечення сталого розвитку має відбуватися за такими напрямками:

- систематизація національних законодавчих і нормативно-правових актів у сфері сталого розвитку та їх узгодження з принципами й нормами міжнародних угод, нормативів і стандартів; усунення суперечностей між нормами екологічного законодавства та інших галузей права;

- удосконалення правових засад управління і контролю в сфері сталого розвитку;

- правове заохочення громадян та їх об'єднань до здійснення господарської діяльності на засадах сталого розвитку;

- розвиток державного стратегічного планування сталого розвитку в контексті екологічної модернізації;

- посилення ролі еколого-правового виховання.

Що стосується правової форми законодавчого забезпечення стратегії сталого розвитку, то доцільною є його реалізація шляхом затвердження відповідного концептуального документа (розробленого органами влади із залученням наукових установ і громадського сектора) постановою Верховної Ради або Уряду України.



**Збірник наукових праць
«Економіка природокористування
і охорони довкілля» входить у міжнародну
наукометричну базу RePEC**