

УДК352

E. I. АШИКОВА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні проблеми регіональної екологічної політики України, а також сучасне нормативно-правове забезпечення державної регіональної екологічної політики України. Запропоновано перспективні шляхи вдосконалення нормативно-правової бази регіональної екологічної політики України.

The article is devoted to actual problems of regional ecological policy of Ukraine. The general normative -legal maintenance of the state regional ecological policy of Ukraine is considered in it. The perspective ways of improvement of normative-legal base of regional ecological policy of Ukraine are offered.

Екологічне регулювання – це діяльність державних органів і економічних суб’єктів у напряму дотримання обов’язкових вимог природоохоронного законодавства України, розробку та реалізацію відповідних цілей, проектів і програм. У законах про охорону навколошнього природного середовища закріплено загальні принципи й цілі діяльності державних органів з питань охорони довкілля, які повинні забезпечувати концептуальну однорідність законодавства у цій сфері, визначену основні напрями діяльності та органи, які їх здійснюють.

В останні роки для розвитку нормативно-правової бази прийнято спеціальні законодавчі акти, спрямовані на спеціальне запобігання та усунення порушень якості компонентів довкілля. В основу законодавчої платформи покладено нормативні акти, які найбільшою мірою враховують природну, географічну та соціально-економічну специфіку того чи іншого регіону, вони регламентують головні напрями діяльності держави у сфері охорони навколошнього середовища, а саме: впровадження стандартів якості довкілля, організацію моніторингу, керівництво розробленням і реалізацією програм контролю за забрудненням середовища, організацію наукових досліджень з проблем довкілля, бюджетно-фінансову діяльність тощо. Проте гострота екологічних проблем змушує більш ґрунтовно зосередитися на цьому питанні і виробити впливовий механізм збереження навколошнього природного середовища.

Питання правового забезпечення раціонального використання природних ресурсів досліджував О. Веклич, Я. Коваль, О. Лазор, Ю. Сatalкін М. Хвесик, Г. Черевко, М. Яцків. Аналіз сучасного стану екосистеми Криму та шляхи подолання екологічної кризи досліджували Н. Багров, В. Боков, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, Л. Чернюк та ін.

Аналіз наукових досліджень свідчить, що при досить високому рівні нормативно-правового забезпечення екологічна політика України має низку протиріч між галузевим й природоохоронним законодавством.

Метою статті є аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення державної регіональної екологічної політики України.

Відносини суспільства та природи регулюються певним набором правил поведінки людини стосовно довкілля. Найбільш суттєві правила такої поведінки закріплюються законодавством і стають загальнообов'язковими нормами права для виконання та дотримання, що забезпечується державним примусом у разі їх невиконання. Закон України “Про охорону навколошнього природного середовища” (1991 р.) є стережневим у цій сфері, він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування. На думку С. Дорогунцова, М. Хвесика, громадяни України мають не лише право на безпечне для життя навколошнє середовище, але й обов'язки щодо збереження природи, раціонального використання її багатств, дотримання законодавства про охорону навколошнього природного середовища [4, с. 158].

Процеси пошуку ефективних механізмів державного регулювання в галузі охорони навколошнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, їх оптимального поєднання почалися в 1960-70 рр. зі створення центральних адміністративних систем управління охороною навколошнього середовища. При цьому основна увага приділялася законодавчим обмеженням шкідливих впливів на навколошнє середовище, державному нормуванню раціонального природокористування, контролю, а також санкціям за порушення придоохоронного законодавства.

За роки незалежності створено нове придоохоронне законодавство, яке доповнило Закон України “Про охорону навколошнього природного середовища” та регулює правовідносини у сферах взаємодії людини і природи. У першу чергу – це Земельний кодекс України (1992 р., нова редакція 2001 р.), який регулює охорону і раціональне використання земель; Лісовий кодекс України (1994 р.), що охоплює питання щодо збереження, відновлення та раціонального використання лісів; Водний кодекс України (1995 р.), за яким забезпечується правова охорона вод від засмічення, забруднення, виснаження і регулює порядок їх використання; Кодекс про надра України (1994 р.), що забезпечує раціональне, комплексне використання надр для задоволення потреб суспільства, їх охорону, гарантуючи при цьому безпеку людей та довкілля при користуванні надрами; Закон України “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), спрямований на відновлення та збереження природного стану атмосферного повітря, а також відвернення шкідливого впливу на довкілля та цілу низку законів. Широке коло питань охорони навколошнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів закріплено в Конституції України (ст. 13; 16; 50, 92), а також у спеціальному розділі “Екологічна безпека” Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.

Новий Кримінальний кодекс України (2001 р.) містить розділ “Злочин проти довкілля” і статті, яких раніше в попередньому Кримінальному кодексі України (1960 р.) не було. Це порушення правил екологічної безпеки (ст. 236), заховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238), забруднення або псування землі (ст. 239), проектування чи експлуатація споруд без захисту довкілля (ст. 253), безгосподарне використання землі (ст. 254) та ін. За злочини передбачена кримінальна відповідальність у вигляді штрафу, позбавлення права обіймати певні посади

або займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі з максимальним строком до 12 років (ст. 252. Умисне знищення або пошкодження територій, узятих під охорону держави, і об'єктів природно-заповідного фонду) [6]. Таким чином, можна зазначити схему режиму правового регулювання в тім, що його створюють закони, які потім доповнюються розпорядженнями й постановами.

Державні стандарти в галузі охорони навколошнього природного середовища проголошуються обов'язковими. Визначена система екологічних нормативів: гранично допустимі й тимчасово узгоджені викиди і скиди забруднювальних речовин; гранично допустимі рівні шуму, електромагнітного випромінювання та інших шкідливих впливів, а також норми і правила радіаційної безпеки; норми і правила природокористування, які встановлюються і вводяться в дію Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством охорони навколошнього природного середовища України.

У державній екологічній політиці спостерігається певний дуалізм: з одного боку, нібіто очевидна активна законодавча та правова діяльність в цій галузі, а з іншого – в господарській практиці держави в особі державних і місцевих органів влади існують значні порушення та відхилення від норм природоохоронного законодавства. Це призвело не тільки до накопичування екологічних проблем, а й до екологічних катастроф і криз в окремих регіонах країни (Чорнобиль).

В Україні затверджена Указом Президента України Концепція державної регіональної політики, де сформульовано головну мету – це створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також принципи та механізми переходу країни до сталого розвитку [5]. Очевидно, що перехід до сталого розвитку держави можливий лише при забезпеченні сталого розвитку усіх її регіонів. Стальність регіонального розвитку передбачається збереженням умов для відтворення соціального, природно-ресурсного, екологічного, господарського потенціалів регіону в режимі збалансованості та соціальної орієнтації.

Національну екологічну політику України визначено в “Основних напрямах державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки”, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98–ВР. Основні розділи цього документа висвітлюють пріоритети охорони навколошнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів; етапи реалізації основних напрямів державної екологічної політики та механізми її реалізації. Сьогодні цю прийняту політику слід зробити справді екологічною, тобто гармонізувати з європейською екологічною політикою і регламентом з екологічного управління, міжнародними стандартами серії ISO 14000 [3, с. 51].

Великого значення в подальшому соціально-економічному розвитку України і кожного регіону має реалізація основних принципів сталого розвитку,

затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 26 квітня 2003 р., № 634 “Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Все світньому саміті зі стального розвитку, на 2003 – 2015 роки”, що декларовані міжнародним співтаристством і створюють передумови для збалансування потреб суспільства і можливостей природи, узгодженого розгляду проблем стану середовища існування та соціально-економічного розвитку людства.

Сучасні умови існування суспільства диктують необхідність екологозберігаючої економічної концепції господарювання. З метою вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиній просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту в Україні створено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 р., затверджену Законом України. Реалізація Програми розрахована на період до 2015 р., який поділяється на два етапи: 2000 – 2005 рр. та 2006 – 2015 рр.

Стимулюючим механізмом до економіко-екологічної політики є прийняття постанови Кабінетом Міністрів України “Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, доходи заготівельних підприємств від продажу яких звільняються від оподаткування, а суми нарахованого податку на додану вартість, що підлягають сплаті до бюджету за операції з їх продажу, залишаються в розпорядженні заготівельних підприємств і використовуються ними на придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення” стосовно звільнення від оподаткування на додану вартість діяльності, що пов’язана зі збиранням та заготівлею макулатури, битого скла, відходами полімерними, відходами гумовими, у тому числі зі зношеними шинами, матеріалами текстильними вторинними, відпрацьованими люмінесцентними лампами та іншими відходами, що містять ртуть, відпрацьованими нафтопродуктами. Також звільняються від оподаткування і доходи, одержані від цієї діяльності. Такі стимули, на рішення Кабінету Міністрів України, дадуть можливість не тільки збільшити обсяги виробництва нової продукції на 500 млн грн, а й поліпшити екологічну ситуацію в країні [1].

У підтримку реалізації державної регіональної екологічної політики запропоновані зміни в Законопроекті про внесення змін до Державного бюджету України на 2008 р., які передбачають залишати екологічні збори на 100 % у місцевих бюджетах, а саме, дозволяють значно поліпшити екологічну ситуацію в окремих регіонах.

Нині в Україні чинним законодавством не визначено основні принципи регіональної екологічної політики, але, виходячи із загальносистемних вимог, конституційних прав людини і національних інтересів, міжнародних зобов’язань країни, їх можна визначити таким чином:

- пріоритетність прав людини на екологічно безпечне і здорове життя;
- обов’язковість додержання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства і природи;
- обов’язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів у місцевій життєдіяльності;

- обов'язковість додержання принципу екологічної, соціальної, економічної та культурної збалансованості під час здійснення господарської та іншої діяльності;
- екологізація всіх сфер місцевої життєдіяльності;
- збалансованість національних і місцевих інтересів, державної та місцевої екологічної політики;
- пріоритетність громадських екологічних ініціатив, гласності та демократизму під час прийняття рішень;
- пріоритетність екологічної культури, освіти як способу життя населення в гармонії з природою;
- забезпечення відповідальності забруднювачів усіх форм власності;
- забезпечення ефективності дії еколого-економічних механізмів природокористування на основі принципу “забруднювач платить”;
- пріоритетність новітніх технологій у функціонуванні місцевих комунальних служб.

Верховною Радою України ратифіковано низку міжнародних нормативних актів у галузі охорони навколошнього середовища, вимоги яких враховуються у прийнятті державних, регіональних та місцевих нормативно-правових актів.

Для впровадження програмно-цільового принципу ефективного функціонування регіональних систем екологічного управління (самоврядування і державних) розробляються, приймаються і реалізуються місцеві та інші територіальні комплексні екологічні програми з участю громадськості. Порядок розробки регіональних екологічних програм регламентується місцевими органами влади [3, с. 298].

Враховуючи напружену екологічну ситуацію в Автономній Республіці Крим, що характеризується погіршенням стану окремих компонентів навколошнього середовища, прийнято нормативно-правові акти, спрямовані на ефективне комплексне управління економічним, екологічним і соціальним розвитком Автономної Республіки Крим.

З метою встановлення основних методичних зasad регіональної стратегії розвитку розроблена Концепція програми охорони навколошнього середовища Автономної Республіки Крим до 2010 р.

Законом України “Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів” передбачається низка заходів по збереженню, відтворенню та охороні довкілля Азовського і Чорного морів.

Кабінетом Міністрів України затверджена Державна Програма соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 р. метою якої є створення умов для збалансованого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку Автономної Республіки Крим на основі раціонального використання природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних ресурсів, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення населення, збереження біологічного різноманіття та культурної спадщини [2].

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення державної регіональної екологічної політики України можна зазначити, що сучасне екологічне законодавство України базується на припущеннях, що в країні спостерігається різке

погіршення екологічної ситуації на національному, регіональному та місцевих рівнях. Тому законодавчий механізм передбачає запобігання екологічної небезпеки від негативного техногенного впливу та стихійних явищ, враховуючи при цьому стан економічного розвитку країни.

Сучасна система організації управління природокористуванням, охорони навколошнього середовища, контролю за цими процесами виявилася нездатною здійснювати екологічне регулювання економічного розвитку, вирішувати складні еколого-економічні проблеми.

Для комплексного розвитку регіону необхідні спеціальні законодавчі акти, які спрямовані на запобігання та усунення порушень якості окремих компонентів довкілля, найбільшою мірою враховують природно-географічну та соціально-економічну специфіку регіону.

Розробка нормативно-правових актів щодо екологічної політики в Україні сприятиме створенню надійного механізму природоохоронних заходів, спрямованих на захист інтересів громади і суспільства в цілому. Це дасть змогу своєчасно долати наслідки екологічного впливу та прогнозувати збитки від навантаження на навколошнє природне середовище.

Література:

1. Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, доходи заготівельних підприємств від продажу яких звільняються від оподаткування, а суми нарахованого податку на додану вартість, що підлягають сплаті до бюджету за операції з їх продажу, залишаються у розпорядженні заготівельних підприємств і використовуються ними на придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 82 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 4. – С. 327. – Ст. 134.
2. Про Державну Програму соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. : № 1067 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 72. – С. 12. – Ст. 2699.
3. Екологічне управління : підруч. / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський [та ін.]. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
4. Екологія : підруч. / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесік [та ін.] ; – вид. 2-ге, без змін. – К. : КНЕУ, 2006. – 371 с.
5. Концепція державної регіональної політики : указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – С. 20. – Ст. 983.
6. Кримінальний Кодекс України // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 21. – С. 1. – Ст. 920.

Надійшла до редколегії 18.09.2008 р.