

КОДИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ТЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Лапечук П.І.

*(провідний науковий співробітник НДІ приватного права і підприємництва ім.
акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, канд. с/г наук)*

Попович Т.Г.

*(науковий співробітник НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г.
Бурчака НАПрН України)*

Анотація. У статті аналізується необхідність кодифікування законодавства у сфері охорони довкілля, зокрема детально висвітлюються питання повноважень органів влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів, що відбуваються у нашій державі.

Ключові слова: кодифікація, охорона довкілля, Екологічний кодекс України, владні повноваження, децентралізація влади.

Ідея кодифікації, уніфікації чи узагальнення екологічного законодавства не нова. Час від часу це питання піднімають як юристи, так і екологи. Останнім часом така проблема вивчається, пропонуються шляхи її вирішення, розробляється система (схема) вдосконалення законодавства про охорону природи. Так, Андрейцев В. І. та Гетьман А. П. вважають за доцільне розробити та прийняти на законодавчому рівні Екологічний кодекс України [1, 2], О. Чала пропонує створення єдиного екологічного міжнародно-правового акта Екологічна Конституція Землі [3], В. В. Костицький йде далі та пропонує не лише ідею створення Екологічного кодексу, але й запропонував його структуру та наповнив її змістовними нормативно-правовими засадами [4, 5]. Численними є також наукові заходи, на яких обговорюються перспективи існування та розбудови як екологічного права в цілому, так і окремих галузей природоресурсового права в сучасних умовах [6, 7].

На нашу думку, сьогодні надзвичайно актуальним є питання визначення кола об'єктів правового регулювання майбутнього Екологічного кодексу України, який може стати своєрідною «Екологічною Конституцією в Україні», норми якої враховуватимуть при розробці нормативно-правових актів, що регулюють життєдіяльність людини і розвиток суспільства. В умовах децентралізації необхідно чітко розмежувати повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі екологічного управління, а також закріпити на законодавчому рівні заходи із забезпечення юридичної відповідальності посадових осіб за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки з метою реалізації положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Інший важливий напрям удосконалення екологічного законодавства України на основі угод, укладених та ратифікованих останнім часом, тобто гармонізація його із законодавством економічно розвинених держав, які впродовж останніх десятиліть накопичили значний досвід формування екологічного законодавства та механізму його реалізації на практиці. У першу чергу це має стосуватися держав – членів Європейського Союзу, членом якого в перспективі може стати й Україна.

Сьогодні в Україні розпочато процес децентралізації влади, що означає вдосконалення територіальної організації влади в Україні насамперед у питаннях, пов'язаних з фінансуванням органів місцевого самоврядування та розширенням їх повноважень у сфері управління різними ресурсами та здійснення контролю за їх використанням та дотриманням екологічного законодавства. Загальновідомо, що недостатній вплив господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу на темпи соціально-економічного піднесення України та окремих регіонів зумовлений відсутністю реальних прав в органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпоряджання природними ресурсами і недосконалістю міжбюджетних відносин при перерозподілі природно-ресурсних та екологічних платежів. Ці обставини вимагають реформування системи управління природними ресурсами в напрямі її децентралізації.

Вона має передбачати розширення спектра форм встановлення партнерських відносин між державою (територіальною громадою) як власником природних ресурсів та суб'єктами підприємницької діяльності. Законодавство України дає змогу реалізовувати партнерські відносини між публічним та приватним секторами. Наприклад, на основі Закону України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 року. Крім того, нами у наукових публікаціях неодноразово піднімалося питання про фінансове забезпечення охорони та відтворення природних ресурсів України [8, 9, 10]. Одним із способів є повернення до екологічних фондів як окремих фінансових інституцій, а не окремих «записів» у загальному бюджеті України. Є необхідність реінвестування у розширене відтворення природно-ресурсного потенціалу фінансових ресурсів, отриманих в результаті надходження коштів від суб'єктів підприємницької діяльності за використання ними природних активів, продажу облігацій місцевої позики та іпотечного кредитування під заставу окремих природних ресурсів. Децентралізація управління природними ресурсами повинна супроводжуватися зміною співвідношень у перерозподілі зборів за спеціальне використання природних ресурсів та екологічних податків за забруднення навколишнього природного середовища в сторону збільшення частки відрахувань в бюджеті органів місцевого самоврядування. Виходом із ситуації, що склалася роками, може стати сприяння створенню фінансової основи територіального розвитку шляхом удосконалення законодавства про використання окремих природних ресурсів як застави для залучення додаткових фінансових ресурсів.

Реформування системи управління природними ресурсами в сторону її децентралізації має відповідати моделям охорони довкілля та управління природокористуванням, що існують в європейських країнах. Це необхідно для прискорення імплементації законодавства (основоположних директив) ЄС у законодавство України. Наприклад, має бути розширеною участь громад в управлінні лісовими ресурсами. На сільських депресивних територіях, особливо у лісистих районах, необхідно забезпечити раціональніше використання відходів лісосічного виробництва та неліквідної деревини. Прийнятий недавно законопроект про мораторій на вивезення необробленої сировини (лісових ресурсів) має сприяти вирішенню цього питання (Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» (щодо мораторію на експорт лісо- та пиломатеріалів у необробленому вигляді) № 1362 від 10.12.2014 року станом на 25.06.2015 року прийнятий в цілому, але не підписаний Президентом України). При децентралізації управління водогосподарським комплексом повинен бути застосований принцип посилення бюджетно-фінансового забезпечення басейнових водогосподарських управлінь за рахунок їх адміністративного об'єднання та укрупнення. Окремим питанням є налагодження партнерських відносин місцевих громад з суб'єктами підприємницької діяльності щодо використання водних та водогосподарських об'єктів, удосконалення системи стягнення орендної плати за користування водними об'єктами місцевого значення в бік урівноваження нормативів плати. Так само в європейській практиці не обмежуються повноваження у сфері земельних ресурсів органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів. Така ситуація не виправдано ускладнює розвиток населених пунктів, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. До того ж, це не узгоджується з одним із основних принципів демократичного суспільства, який визнаний у світі – принципом повсюдності місцевого самоврядування.

Звичайно існують окремі сфери охорони довкілля та використання природних ресурсів, управління якими не можна децентралізувати, оскільки вони пов'язані з загальнонаціональними поняттями забезпечення екологічної безпеки в Україні. Так, процес децентралізації не повинен стосуватися окремих аспектів сфери поводження з небезпечними відходами. Це пов'язано, в першу чергу, з дефіцитом кваліфікованих кадрів та необхідністю забезпечення комплексного підходу до вирішення питання поводження з

відходами, особливо токсичними. Така сама ситуація і з питанням ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Вважаємо, що при розробці Екологічного кодексу України доцільно застосовувати такі засади управління в екологічній сфері, передбачені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11]:

1) скорочення повноважень представників центральної виконавчої влади на місцях шляхом передачі певних преференцій від різного рівня державних адміністрацій органам місцевого самоврядування, засновуючись на ст. 5 Конституції України (носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Такого ефекту можна досягнути шляхом виконання вимог з реформування системи органів державної влади (скорочення інституцій та обмеження контролюючих органів);

2) застосування принципу самоврядності щодо природних об'єктів права власності Українського народу (земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони)

3) розширення фінансових та майнових аспектів самоврядування, про що вже йдеться у ст. 142 Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 року;

4) надання базовому рівню (територіальній громаді) повноважень місцевого економічного розвитку на основі використання природних ресурсів (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку мереж загального та спеціального водопостачання і водовідведення; вирішення питань відведення земельних ділянок, благоустрою території, вивезення та утилізація відходів; санітарно-епідеміологічного захисту;

5) на обласному рівні необхідно забезпечити регіональний розвиток раціонального використання природних ресурсів; охорони навколишнього природного середовища; розвитку рекреаційних ресурсів з допомогою заохочення до культури, спорту, туризму;

6) на національному рівні забезпечуються права загального користування природними ресурсами та управління потенційно небезпечними об'єктами (галузями);

7) відновити у складі бюджетів первинного рівня (громад) окремий блок фінансування на кшталт екологічних фондів, спрямованих на стабілізацію, відновлення природних ресурсів чи забезпечення екологічної безпеки населення тієї громади, на території якої здійснюється використання природних ресурсів, яка зазнала екологічної катастрофи чи просто забруднюється внаслідок здійснення господарської діяльності.

Список використаних джерел

1. Андрейцев В. І. Сучасні проблеми кодифікації екологічного законодавства [Текст] / В. І. Андрейцев // Право України. – 2012. – № 7-8. – С. 33-38.
2. Гетьман А. Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України [Текст] / А. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – 2006 – № 3 (46). – С. 172-181.
3. Чала О. Теоретичні аспекти проблем розвитку екологічного законодавства та шляхи їхнього вирішення [Текст] / О. Чала // Юридична Україна. – 2012. – № 9. – С. 58-60.
4. Костицький В. В. Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації [Текст] / В. В. Костицький // Право України. – 1998. – № 1. – С. 67-72.
5. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) [Текст] / В. В. Костицький. – К., ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с.
6. Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України: Збірник тез наукових доповідей учасників «круглого столу» 9 листопада 2012 року / За заг ред. А. П. Гетьмана. – Х., 2012. – 203 с.
7. Круглий стіл «Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України» 18 березня 2011 року, м. Київ [Текст] // Вісник Академії правових наук України. – 2011 – № 2 (65). – С. 252-265.
8. Попович Т. Г. Роль Національного екологічного фонду в інноваційній діяльності [Текст] / Т. Г. Попович // Економіко-правове регулювання земельних відносин: світовий досвід та перспективи України; Сучасні тенденції та перспективи розвитку науки у ХХІ столітті; Інноваційна діяльність у галузях

природокористування: Збірник тез за матеріалами круглих столів. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2007. – С. 107-109.

9. Лапечук П. І. Законодавче забезпечення збереження, використання, відновлення та охорони водних ресурсів України у розрізі загальнодержавних спеціалізованих цільових програм [Електронний ресурс] / П. І. Лапечук, Т. Г. Попович // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка. – 2012. – С. 93-102. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>.

10. Лапечук П. І. Правовий статус екологічних фондів [Текст] / П. І. Лапечук, В. О. Бесарабчик // Непідприємницькі організації у механізмі реалізації права громадян на об'єднання (асоціації): Збірник наукових праць (за результатами роботи «круглого столу») / За заг. ред. М. К. Галянтича. – К.: НДІ приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. – С. 49-55.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

УДК 349.6

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Мілімко Л.В.

(кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права та процесу Національного університету державної податкової служби України)

Анотація. У статті висвітлені положення чинних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, погляди правників, на основі аналізу яких визначені особливості структурних елементів механізму правового регулювання формування та функціонування національної екологічної мережі в Україні. Акцентована увага на тому, що у механізмі правового регулювання формування і функціонування національної екологічної мережі, у процесі реалізації концепції сталого розвитку, першочергове місце повинні займати технічні норми, правила, вимоги на основі яких будуються норми права.

Ключові слова: національна екологічна мережа, природно-заповідний фонд, механізм правового регулювання, сталий розвиток.

Milimko L.V. Legal control mechanism of formation and national environmental network in implementation of sustainable development concept.

The article highlights the provisions of the existing legislative and regulatory legal acts, legal opinions, based on an analysis which opredeleni particular structural elements of the mechanism of legal regulation of formation and functioning of the national ecological network in Ukraine. Aktsentovano attention to the fact that the mechanism of legal regulation of formation and functioning of the national ekologeskoy priority network should take place technical rules, regulations, requirements on the basis of which the rule of law are based.

Keywords: national ecological network Nature Reserve Fund, the mechanism of legal regulation, sustainable development.

Постановка проблеми. Нині для України надзвичайно актуальною є проблема збереження єдиної збалансованої екосистеми. Це пов'язано з тим, що останнім часом збільшилася кількість загроз для навколишнього природного середовища. Джерелами таких загроз є – бойові дії, що відбуваються у східних регіонах України і які призводять до руйнації ґрунтового покриву, забруднення водних об'єктів, в тому числі – джерел питної води, завалення та затоплення шахт; надмірна несанкціонована суцільна вирубка лісів, а також нещадне вирубування лісових насаджень населенням для опалення житла через високі ціни на паливо; неналежне виконання функцій органами управління та руйнація управлінських зв'язків, недостатнє фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів державного бюджету та інші.