



УДК: 346. 9: [351. 853 + 502 ]

*В.А.Зуєв*

*Національний Університет внутрішніх справ, м. Харків, викладач кафедри трудового, екологічного та аграрного права*

## **Теоретико-правові аспекти вдосконалення законодавства щодо підвищення ефективності реалізації екологічного управління в Україні**

Сучасне становище, кризові явища які склалися в економіці, різке погіршення екологічного стану в Україні - все це певною мірою є кризовою системою управління у цих галузях. Надзвичайне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в ряді регіонів, переважання екологічно небезпечних, енерго- та ресурсоемких виробництв, переважання адміністративного підходу у вирішенні екологічних проблем все це призвело до того, що "вирішення екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову". На вирішення цих проблем спрямоване реформування системи екологічного управління, яке ґрунтується на засадах комплексного поєднання економічних та екологічних вимог при пріоритеті останніх, використання світового досвіду при вирішенні цих питань та формування національної правової бази з їх урахуванням.

Екологічне управління представляє собою засновану на нормах права діяльність спеціально уповноважених суб'єктів спрямовану на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення безпеки населення від негативного впливу навколишнього природного середовища. З урахуванням того, що найбільше навантаження на навколишнє природне середовище відбувається в процесі здійснення господарської діяльності основний акцент при реформуванні системи екологічного управління необхідно зосередити саме на ній.

Державне управління у галузі екології не одноразово було темою фундаментальних досліджень, що обумовлювалось завданнями реалізації державної екологічної політики, формування системи органів влади, самим існуванням адміністративно-командної системи. Деякі вчені взагалі зводять владу діяльність в галузі екології лише до діяльності органів виконавчої влади. З

цією точкою зору не можна погодитись тому що відповідно до законодавства певними повноваженнями у сфері екологічного управління наділяються громадяни, об'єднання громадян, Верховна Рада України, звертається увага на екологічні аспекти управління підприємством, установою, організацією різних форм власності. Тому обмеження екологічного управління тільки діяльністю органів виконавчої влади з екологічних питань представляється недоцільним зважаючи на теоретичні розробки і положення діючого законодавства.

Так ст.9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" наділяє певними управлінськими повноваженнями у галузі екології громадян (одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення участь в проведенні громадської екологічної експертизи; одержання екологічної освіти). Подальший розвиток отримує це положення в ст.21 "Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища" вказаного Закону, саме розміщення якої в розділі "Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища" свідчить про виділення законодавцем ще одного з видів екологічного управління - громадського.

Аналізуючи зміст де яких інших екологічних законів можна зробити висновок, що в законодавстві вказано ще один вид екологічного управління. Так, стаття 29 Закону України "Про охорону атмосферного повітря" говорить про виробничий контроль за охороною атмосферного повітря: "Виробничий контроль за охороною атмосферного повітря здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на

стан атмосферного повітря". Зважаючи на те що контроль є одним з найважливіших функцій управління, а виявлення порушення передбачає певний комплекс прийняття управлінських рішень можна зробити висновок про наявність виробничого екологічного управління. Ст.12 Закону України "Про природно-заповідний фонд" - "Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду" в п.4 вже більш конкретно говорить, що: "Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами і організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти."

Обсяг виробничого екологічного управління природно є значно меншим ніж, наприклад, державного і поширюється лише на одне підприємство або їх групи. Однак, зважаючи на те що саме підприємства є основними центрами техногенного навантаження на навколишнє середовище, в умовах роздержавлення і формування економіки, що ґрунтується на різноманітності форм власності, перенесення тягар вирішення екологічних проблем на виробництво цей вид управління починає відігравати все більшу роль.

Основною проблемою реформування екологічного управління є поєднання всіх вище перелічених видів екологічного управління з метою забезпечення прозорості процедур прийняття екологічно значимих рішень, урахування інтересів всіх секторів суспільства, зменшення витрат на забезпечення процесу екологічного управління, підвищення екологічної свідомості громадян, зацікавлення підприємств в кінцевих результатах своєї екологічної діяльності, побудови ефективних управлінських структур.

На вирішення цих проблем спрямоване введення економічних засобів екологічного управління. Так Ю.С. Шемшученко відзначає, що законодавство яке стимулює природоохоронну діяльність не представляє стрункої системи і є менш розвинутим, ніж законодавство, яке передбачає застосування заходів відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища. С.М.Кравченко в своїй роботі обґрунтовує положення, що одним з основних причин низької ефективності реалізації права в охороні навколишнього природного середовища є переважання в екологічному законодавстві забороняючих та зобов'язувачих норм імперативного характеру, що спираються на державний примус, і відносно невелика питома вага управомочувачих, дозволяючих, заохочувачих, які стимулюють правомірну екологічну поведінку.

Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" в окремому розділі передбачено

застосування економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, таке ж є подібні норми і в поре сурсових нормативних актах. Такою чином, регламентація застосування економічних важелів знайшла своє законодавче відображення, але тепер виникає потреба розробки механізмів, які забезпечать можливість їх ефективної реалізації.

О.О.Веклич кажує, що економічний механізм раціоналізації природокористування існує в розвинутих країнах і поєднує в собі дві великі групи законодавчо закріплених регуляторів екологічної поведінки підприємств.

Перша група спрямована на примусовий забруднювачів навколишнього середовища обмежувати свою еколого деструктивну діяльність. Це цілісна система регуляторів: платежі за емісії, скиди, захоронення або розміщення забруднювачих речовин, платежі за погіршення якості природних умов; екологічні податки що знімаються з прибутку товаровиробників, які випускають продукцію з небезпечними екологічними компонентами; штрафні санкції, компенсаційні виплати за порушення екологічного законодавства, стандартів якості природного середовища і за завданий збиток здоров'ю населення, навколишній флорі і фауні.

Друга група регуляторів, яка активізує природоохоронну діяльність товаровиробників у розвинутих країнах, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього середовища. Саме вона є наймогутнішим інструментарієм оздоровлення навколишнього середовища, оскільки, з одного боку, економічно приваблює для природокористувачів, а з іншого - дає змогу здійснювати перехід до принципово нової технологічної політики, тобто від контролю забруднення навколишнього середовища до його запобігання. За допомогою державних субсидій, податкових пільг, позик, кредитів за низькими відсотками, режиму прискореної амортизації природоохоронного устаткування, купівлі-продажу прав на забруднення стимулюється еколого безпечна поведінка підприємств. Такі економічні регулятори сприяють впровадженню превентивних техніко-технологічних та організаційних методів боротьби з деградацією довкілля, переходу на безвідходну і ресурсозберігавчу основу суспільного виробництва.

Аналізуючи положення Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" можна зробити висновок, що в економічному механізмі у галузі охорони навколишнього природного середовища переважають регулятори першої групи, які представлені

зборами за спеціальне використання природних ресурсів, зборами за забруднення навколишнього природного середовища, зборами за погіршення якості природних ресурсів. З грубими порушеннями відбувається використання коштів екологічних фондів.

Регулятори другої групи в законодавчому полі України майже не представлені. У випаді експерименту відбувається віднесення 70 відсотків коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами гірничо-металургійного комплексу, які беруть участь в економічному експерименті, що проводиться з 1 липня 1999 року до 1 січня 2002 року на виконання природоохоронних заходів. Законодавчо встановлено можливість застосування екологічного страхування, але не розроблено механізми його реалізації. Разом з тим є всі передумови для використання в Україні таких визначень в сфері економічних засобів екологічного управління як екологічний податок на продукт, переуступка права на викиди (сквиди), екологічне маркування тощо, відсутні механізми незалежної екологічної оцінки діяльності підприємств.

Таким чином, для вирішення проблем, що склалися необхідно:

- переглянути політику формування бюджетів у частині фінансування видатків на екологічні цілі;
- прийняти Закони України "Про екологічний аудит" та "Екологічне страхування" для забезпечення механізмів незалежної екологічної оцінки діяльності підприємств, установ та організацій та управління екологічними ризиками;
- прийняти нормативно-правові акти з питань правового регулювання переуступки права на викиди (сквиди), екологічного маркування продукції, екологічного податку на продукт;
- визначити порядок стимулювання підприємств, установ та організацій у разі проведення ними ефективної екологічної політики;
- забезпечити органічне поєднання державного, громадського та виробничого екологічного управління, врахування інтересів всіх суб'єктів при прийнятті екологічно значимих рішень.

Природно, виконання всіх перелічених завдань неможливе без їх повного та всебічного аналізу, економічного обґрунтування та врахування міжнародного досвіду. Але правові засади цих механізмів формуються вже зараз тому нарізня нагальна потреба впорядкування комерційної природоохоронної діяльності, економічних важелів екологічного управління та досягнення їх органічної сумісності з адміністративною системою екологічного управління.

**ЛІТЕРАТУРА:**

<sup>1</sup>Постанова Верховної Ради України №188/98 від 5.03.1998 р. "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" // Відомості Верховної Ради. - 1998. - N 38-39. - ст.248

<sup>2</sup>Дзяч. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. - К.: Наукова думка. - 1990 г. - 279 с.; Государственно-правовое управление качеством окружающей среды- М.Р. Арвалж, И.Л. Бельгий, Л.Д. Долгополов, Н.И. Долматова и др.- Киев-Одесса: Бюллетень. - 1983. - 189 с.; Байдельдинов Д.Л. Правовой механизм государственного управления в экологии Алмагты. Казак Университети, 1998. - 98 с.

<sup>3</sup>Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - N 41. - ст. 546.

<sup>4</sup>Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - N 50. - ст. 678.

<sup>5</sup>Про природно-заповідний фонд: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - N 34. - ст. 502.

<sup>6</sup>Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. - К.: Наукова думка, 1976. - С.258

<sup>7</sup>Кравченко С.М. Реализация права в охране окружающей среды (социально-психологические условия). Автореф. дис. д-ра юридических наук:12.00.06 / Украинская юридическая академия - Харьков, 1991. - С.12

<sup>8</sup>Веклич О.О. Анализ эффективности государственного экономического механизма природопользования щодо ідеї сталого розвитку // Економічні реформи України в контексті переходу до сталого розвитку / Матеріали 2 - х конференцій та рекомендації до проекту Національної стратегії Інститут сталого розвитку. - К.: Інтелсфера, 2001. - С.95

<sup>9</sup>Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України: Закон України від 14 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - N 38. - ст. 338.