

ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМА “ЕКОНОМІЗАЦІЇ” ЙОГО ЗМІСТУ

У статті досліджено проблему економічного механізму в екологічній сфері та його втілення в зміст екологічного законодавства України.

Ключові слова: екологічне законодавство, економічний механізм в екологічній сфері, “економізація” змісту екологічного законодавства.

На сучасному етапі розвитку екологічного законодавства відбуваються оновлення та модифікація системи, що виражається в принципово новому її розумінні. Існують різноманітні об’єктивні фактори, які так чи інакше впливають на стан екологічного законодавства України й дають змогу говорити про певні тенденції в його розвитку, адже, як слушно зазначається в літературі, “кожне істотне явище, яке має правовий характер, при всіх своїх особливостях, певній ізольованості, локальності, унікальності завжди прямо чи опосередковано пов’язане з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його діяльності чи розвитку й водночас – засобом впливу на нього” [12, с. 23].

У науці тенденції розвитку системи права та законодавства пов’язуються, перш за все, із соціально-економічними й політичними реформами, які проводяться в державі, з одночасними глибинними процесами змін самого змісту права, оновлення законодавства та усвідомлення нової ролі правових явищ у житті людини й суспільства [19]. Не є винятком у цьому процесі й екологічне законодавство, розвиток якого, по-перше, пов’язаний не тільки зі змінами соціально-економічного та політичного характеру, а й іншими; по-друге, з процесом глибинних змін у змісті самих норм та оновлення його системи.

У межах трансформованих процесів, які так чи інакше позначаються на формуванні та наповненості новим змістом системи екологічного законодавства України, науковці виділяють такі тенденції його розвитку, як: підвищення ролі громадськості у вирішенні екологічних проблем; перенесення акцентів на вирішення екологічних проблем у джерелі їх виникнення; екологізація законодавства; інтегроване різноманіття; розширення та поглиблення сфери правового регулювання екологічних відно-

син; систематизація екологічного законодавства; посилення ролі еколого-правової освіти, культури й науки в проведенні природоохоронної діяльності тощо [6, с. 455–465; 8].

Серед провідних тенденцій розвитку екологічного законодавства хочеться виокремити ще одну – “економізація” його змісту. З’ясування особливостей зазначеної тенденції є дуже важливим, особливо з погляду оцінки набутого, виявлення проблем та окреслення подальших напрямів її втілення в зміст екологічного законодавства України.

Незважаючи на те, що деякі аспекти вказаної проблеми висвітлені в правовій доктрині, зокрема, у наукових працях В.І. Андрейцева, В.В. Костицького, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка та інших, обрана тема статті не втрачає своєї актуальності.

Метою статті є, насамперед, дослідження проблеми економіко-правового механізму екологічній сфері та розвитку такої тенденції екологічного законодавства України, як “економізація” його змісту.

Зазначена мета зумовила постановку й вирішення таких завдань: узагальнити основні теоретичні підходи до поняття “економізація” екологічного законодавства”; виявити елементи економічного механізму в екологічній сфері та з’ясувати питання їх правової регламентації.

Перш ніж розкрити окреслену проблему, слід надати термінологічне визначення поняттю “економізація екологічного законодавства”. У доктрині права підкреслено, що “екологічне законодавство в умовах розвитку ринкових відносин потребує серйозної “економізації”, тобто впливу економічних важелів впливу на забруднювачів природи” [17]. Вважаємо, що таке визначення є неповним. На наш погляд, поняття “економізація” (як і інші терміни, що сьогодні часто використовуються і в літературі, і в законодавстві, зокрема: екологізація, інтеграція, оптимізація, гармонізація тощо), перш за все, є певним процесом. Так, до-

речним буде в цьому випадку навести визначення поняття “екологізація законодавства”, яке дуже тісно пов’язано з поняттям “економізація законодавства”. У науці екологічного права під першим розуміється “втілення екологічних імперативів, які містяться в природоохоронному законодавстві, у нормативні акти інших галузей законодавства, пов’язаних з регулюванням впливу на навколишнє природне середовище, його використанням та охороною” [11, с. 60]. Отже, “економізація” екологічного законодавства – це втілення (включення) у зміст екологічного законодавства специфічних положень, які за своєю суттю мають економічне забарвлення.

В економічній літературі є поширеним поняття “економізація екології”, під яким розуміється “процес втілення економічного механізму у сферу екологічної діяльності” [1]. Сприймаючи таку позицію економістів та поєднуючи з вищезазначеним можна зауважити, що “економізація” екологічного законодавства – це втілення в зміст екологічного законодавства такого економічного механізму, який би був максимально вигідним для врегулювання екологічних відносин: охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування. У межах цього процесу відбувається врегулювання екологічних суспільних відносин за рахунок певних економічних важелів. Крім того, слід зазначити, що цей процес повинен вирішувати проблему охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід’ємну умову сталого економічного та соціального розвитку України (згідно з преамбулою Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [15]).

У сучасних умовах процес “економізації” екологічного законодавства повинен стати одним зі стратегічних завдань його розвитку. Наступним кроком у подальшому розвитку екологічного законодавства з окресленої проблеми має стати вдосконалення та впровадження конкретного економічного механізму в галузі екологічних відносин, який, крім інших чинників, дасть змогу забезпечити необхідний баланс між економічними та екологічними інтересами й зробити економіку екологічною.

На цьому шляху вже дещо зроблено. Так, в Україні як складова загального механізму охорони навколишнього природного середовища поряд з технічним, організаційним, державно-правовим, організаційним, ідеологічним та іншим передбачений економічний механізм. І це не випадково, адже в умовах сталого економічного та соціального розвитку України, який прого-

лошено в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р., як “таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високо-ефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров’я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва” [13], економічні важелі впливу стають вигідною альтернативою та доповненням адміністративним засобам у вирішенні екологічних проблем.

Вперше на законодавчому рівні питання про економічний механізм екологічній сфері було порушено в Постанові ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про докорінну перебудову справи охорони природи в країні” [9]. У цьому акті було зазначено, що “в практиці природоохоронної діяльності недооцінюються економічні методи”, тому серед головних завдань у галузі охорони природи та раціонального природокористування було висунуто “необхідність до рішучого переходу від переважно адміністративних до переважно економічних методів управління природоохоронною діяльністю”.

Починаючи із Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, ряд економічних важелів у врегулюванні екологічних відносин був прийнятий законодавством України. Сьогодні економічний механізм в екологічній сфері набирає темпів. Насамперед, він торкнувся майже всіх законодавчих актів системи екологічного законодавства. Такі поняття, як “економічне стимулювання” (гл. 19 Лісового кодексу України [7], гл. 35 Земельного кодексу України [3]), “економічне регулювання” (гл. 7 Водного кодексу України [2]), “організаційно-економічні заходи” (ст. 22 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” [14]), “економічне забезпечення” (р. 6 Закону України “Про природно-заповідний фонд України [16]) – стали легальними в країні, адже знайшли своє закріплення в приписах екологічного законодавства.

Запровадження ринкових відносин в Україні ставить питання про систему економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального природокористування. Так, відповідно до розділу X Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, серед елементів економічного механізму передбачено: взаємозв’язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяль-

ності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів; визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення й розміщення відходів; встановлення ставок екологічного податку; надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Зазначена система економічного механізму в тому чи іншому обсязі знайшла своє втілення й в інших нормативно-правових актах системи екологічного законодавства України. Так, зокрема, у Водному кодексі України серед організаційно-економічних заходів щодо забезпечення раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів передбачено: видачу дозволів на спеціальне водокористування; встановлення ставок зборів за спеціальне водокористування; надання водокористувачам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, безвідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води; відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

Для забезпечення охорони атмосферного повітря впроваджуються такі організаційно-економічні заходи: екологічний податок; відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; надання підприємствам, установам, організаціям і громадянам – суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

У Законі України "Про природно-заповідний фонд України" серед економічних засобів забезпечення організації і функціонування природно-заповідного фонду виділено: економічне обґрунтування організації та розвитку природно-заповідного фонду; економічну оцінку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення їх кадастру; диференційоване визначення джерел і нормативів фінансування організації та функціонування природно-заповідного фонду; надання відповідним підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду, податкових та інших пільг; компенсації у встановленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про природно-заповідний фонд.

Отже, з аналізу змісту цих та інших нормативно-правових актів системи екологічного законодавства можна дійти висновку, що чинне екологічне законодавство містить елементи економічного механізму у сфері екологічних відносин, проте не дає чіткого уявлення про складові та зміст його системи, а також про критерії належності тих чи інших засобів до економічних важелів.

Немає єдиного погляду на цю проблему й у доктрині екологічного права. Так, більшість науковців традиційно серед елементів економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища виділяє: 1) збори за спеціальне використання природних ресурсів, збори за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних об'єктів; 2) систему фінансування заходів з охорони довкілля; 3) заходи економічного стимулювання; 4) екологічне страхування [4, с. 114; 5, с. 119–124]. В.В. Петров до структури економічного механізму включає природні кадастри, матеріально-технічне й фінансове забезпечення, платність за використання природних ресурсів, платність за забруднення навколишнього середовища, податкові пільги та пільги по кредитуванню, екологічне страхування, встановлення завищених норм амортизації основних природоохоронних виробничих фондів, введення заохочувальних цін на екологічно чисту продукцію, зниження цін на екологічно несприятливу продукцію, формування банку екологічних послуг, удосконалення договірних відносин [10, с. 216–218].

З огляду на розгалуженість у законодавчому та доктринальному підході до зазначеної проблеми видається, що однозначно окреслити чітку систему економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки й визначити критерії належності певних засобів до економічних важелів дуже важко.

Хочеться також наголосити на тому, що закріплена система економічних важелів у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки за критерієм їх економічної ролі є ефективним інструментом у вирішенні фінансових потреб держави в сучасний період. У цій ситуації державі, з одного боку, вигідно, щоб суб'єкти господарювання заподіювали екологічну шкоду, наслідком якої є компенсація у вигляді штрафів та різних зборів, за рахунок яких поповнюється державний бюджет. З іншого боку, цілком зрозуміло, що чим більше завдається екологічної шкоди, тим суттєвішими повинні бути витрати держави на спеціальні заходи з ліквідації таких наслідків, а відтак, державі стає також вигідним підтримання такої діяльності природокористувачів і забруднювачів довкілля, яка спрямована на забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, раціональне природокористування.

Водночас із запровадженням ринкового механізму, коли кінцевим результатом є отримання якнайбільшого прибутку від господарської діяльності, не завжди вживаються ефективні екологічні заходи, які передбачені нормами екологічного законодавства. Сплачуючи численні платежі та збори, природокористувачі та забруднювачі довкілля аж ніяк не зацікавлені ще й у фінансових витратах на впровадження сучасних екологобезпечних технологій господарювання, на залучення до цього процесу інвестицій та дотримання екологічних приписів, особливо під час економічної кризи (так, якщо у 2008 р. капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища становили 3731,4 млн грн, то у 2009 р. – 3040,7 млн грн [18], що менше на 20%). Навіть встановлення різноманітних заходів стимулювання, зазначених у ст. 48 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, не спонукає суб'єкта господарювання до суттєвих витрат на впровадження інноваційних екологічно зорієнтованих технологій ведення господарства, адже сплачувати екологічні штрафи та різні екологічні платежі значно вигідніше з погляду фінансових витрат. Тому, оцінюючи встановлену систему економічних важелів у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки за критерієм їх екологічної ролі, слід визнати її не зовсім ефективною у вирішенні екологічних проблем. Принципово новим у створенні умов, за яких економіці слід розвиватися за принципом науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства, на наш погляд, повинно стати насичення цього принципу гу-

манними ідеями про забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності (у тому числі екологічних), де держава відіграє важливу роль, насамперед засобами правової регламентації забезпечення гідних природних умов життя своїм громадянам, які потребують природних благ не менше, ніж економічних, особливо в регіонах з підвищеною несприятливою екологічною ситуацією. Більше того, якщо Україна прямує курсом інтеграції до Європейського Союзу, однією з умов якої є відповідність національного екологічного законодавства вимогам ЄС, то повинна бути визначена та законодавчо врегульована в державі діяльність з охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей як один з пріоритетних напрямів, які проголошені Шостою програмою дій у галузі охорони довкілля (6 EAP) – “Довкілля – 2010: Наше майбутнє, наш вибір” [20]. Важливу роль у вирішенні цього питання відіграє вдосконалення екологічного законодавства України, у тому числі в частині його “економізації”.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що “економізація” національного екологічного законодавства ускладнюється труднощами виходу із загальної економічної кризи та переходу до ринкової моделі розвитку. Також існують і інші чинники, які гальмують повною мірою реалізацію закріплених в екологічному законодавстві положень про економічний механізм охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки на шляху вирішення екологічних проблем. Так, розвиток екологічного законодавства відбувається в умовах, коли на нього негативно впливають політичний, економічний, соціальний, організаційно-правовий, екологічний та інші стримувальні фактори, такі як: послаблення державного контролю; посилення боротьби за владу та лобювання неекологічних інтересів; перерозподіл власності, обмеженість у матеріальних ресурсах; неплатоспроможність населення; зниження зацікавленості суспільства до екологічних проблем; зневіра суспільства у владі; кризовий екологічний стан довкілля тощо. Тому, на наше переконання, у перехідний період української економіки слід запроваджувати такий економічний механізм, який би адаптував екологічні цілі (стратегії) держави до її реальних можливостей, а разом із цим формування дієвої системи гнучких економічних регуляторів охорони довкілля, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, зокрема, вдосконалених систем оподаткування, кредитування, субсидії, компенсації, дотації, екологічних платежів, продажу екологічних прав на викиди та діяльність, екологічної сертифікації, екологічних квот, екологічного страхування тощо.

Список використаної літератури

1. Булгакова Л.М. Проблемы экологизации экономики и экономизации экологии [Электронный ресурс] / Л.М. Булгакова, Р.Н. Плотникова // Успехи современного естествознания. – 2009. – № 5 – С. 121–122. – Режим доступа: http://www.rae.ru/use/?section=content&op=show_article&article_id=7782123.
2. Водний кодекс України : від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
3. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Ільків Н.В. Екологічне право України : навч. посіб. / Н.В. Ільків, Я.З. Гаєцька-Колотило. – К. : Істина, 2008. – 296 с.
5. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
6. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : [монографія] / В.В. Костицький. – К. : ІЗП і ПЗ, 2003. – 772 с.
7. Лісовий кодекс України : від 8 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 691.
8. Малишева Н.Р. Тенденції та перспективи розвитку екологічного права на сучасному етапі / Н.Р. Малишева // Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави : матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції (24–25 вересня 2004 р.). – Івано-Франківськ, 2004. – С. 3–11.
9. О коренной перестройке дела охраны природы : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР: от 7 января 1988 г. № 32 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss1728.htm>.
10. Петров В.В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В.В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
11. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1984. – 384 с.
12. Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України / В.Ф. Погорілко // Правова система України: теорія і практика. – К. : Наук. думка, 1993. – 552 с.
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
14. Про охорону атмосферного повітря : Закон України: в редакції від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
16. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
17. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (юриспруденции) : учебный курс для юридических вузов / Ф.М. Раянов ; под ред. А.И. Бобылева. – М. : Право и государство, 2003. – 304 с.
18. Статистичний щорічник України за 2009 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К. : Державне підприємство “Інформаційно-аналітичне агентство”, 2010. – 567 с.
19. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов [Электронный ресурс] / под ред. С.С. Алексеева. – 3-е изд. – М. : Норма, 2005. – 496 с. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_3912.html.
20. Шоста програма дій з охорони довкілля до 2010 року: “Наше майбутнє, наш вибір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europa.eu.int/comm/dgs/...environment/index_en.htm.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Диденко Т.И. Экологическое законодательство Украины: проблема “экономизации” его содержания

В статье исследуется проблема экономического механизма в экологической сфере и его внедрения в содержание экологического законодательства Украины.

Ключевые слова: экологическое законодательство, экономический механизм в экологической сфере, “экономизация” содержания экологического законодательства.

Didenko T. Ecological legislation of Ukraine: economizational problem of the context

The article researches the problem of economic mechanism in the sphere of ecology and implementation in to the context of ecological legislation.

Key words: the ecological legislation, economic mechanism in the sphere of ecology, economization of ecological legislation.