

говой политики Украины в контексте требований лесной политики Европейского Союза, которая базируется на материалах Международной конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1992) и Киотского протокола (1997), конференций министров европейских стран и Стратегии лесного хозяйства Европейского Союза.

Ключевые слова: экологизация национальной налоговой системы, принципы, лесные экосистемы, лесное хозяйство, лесная политика, глобальные экологические угрозы.

Moroz V.P., Ecological-economic assessment of transformation functions payments for special use of forest resources (in the context of ecologically balanced forest tax policy)

The necessity of transformation of payments for special use of forest resources in a specific, environmentally and economically efficient taxes. Analyzed the entire forest ecologically balanced tax policy of Ukraine in the context of forest policy of the European Union which is based on the International UN Conference in Rio de Janeiro (1992) and Kyoto (1997), Conference of European Ministers of Forestry and Strategy of the European Union.

Keywords: greening the national tax system, principles, forest ecosystems, forestry, forest policy, global environmental threats.

УДК 330.15+504.06

Аспір. О.П. Пристайко – Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України

ОГЛЯД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Представлено результати аналізу сучасного стану законодавчо-нормативної бази у сфері забезпечення екологічної безпеки, зокрема на регіональному рівні. Зроблено пропозиції щодо напрямку подальшого її розвитку та вдосконалення.

Ключові слова: екологічна безпека, сталий розвиток, нормативно-правове забезпечення, регіональна політика.

Постановка проблеми. На сьогодні стан законодавчого та нормативно-методичного забезпечення екологічної безпеки в Україні є не повністю задовільним через причини, серед яких варто виділити такі: ситуація перманентних парламентських криз, що негативно впливають на прийняття законопроектів у сфері екологічної безпеки, які традиційно вважають наші законодавці дещо другорядними; недостатня структурованість виконавчої влади; організаційно-управлінська нескоординованість діяльності місцевої влади та представництв центральної влади на місцях; корупція та нестача бюджетних коштів на реалізацію заходів з екологічної безпеки; недостатнє науково-методичне обґрунтування законодавчого та нормативного забезпечення екологічної безпеки регіонального розвитку в Україні.

У нашому дослідженні ми будемо використовувати термін забезпечення екологічної безпеки, з огляду на те, що він є нормативно усталеним та прописаний у двох основоположних актах щодо цього питання – Конституції України [1] (стаття 16, у яку зазначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави) та Законі Укра-

їни "Про основи національної безпеки" [2] (зокрема у Статті 5 щодо принципів забезпечення національної безпеки йдеться про те, що національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах). Зауважимо, що про гарантування йдеться тільки у статті 8, в якій зазначено про основні напрями державної політики з питань національної безпеки та в екологічній сфері одним із напрямів є здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблем. За роки незалежності в Україні сформувалася власна наукова школа, що забезпечує органи державного управління якісною теоретичною та методологічною базою обґрунтування прийняття управлінських рішень в галузі екологічного права, економіки природокористування та управління екологічною безпекою. Серед них необхідно визначити праці В.І. Андрейцева [3], Б.М. Данилишина [4], Ю.С. Шемшученка [5], В.І. Семчик, Н.Р. Малишевої, В.В. Костицького, П.Ф. Кулініча, В.І. Олещенка, О.О. Веклич [6], В.С. Міщенко, Л.Г. Мельника, О.Ф. Балацького, С.К. Харичкова, Т.П. Галушкіної [7], Л.І. Максимів, Є.В. Хлобистова [8], З.В. Герасимчук [9] та багатьох інших. Водночас прийняття низки декларативних та нормативних документів як щодо розвитку країни загалом, так і щодо більш специфічних аспектів розвитку, зокрема й екологічних, потребує постійного аналізу законодавчої бази стосовно екологічної безпеки та корегування програмних документів і вдосконалення механізмів регіонального розвитку.

Метою роботи є узагальнення законодавчого забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні та визначення пріоритетних напрямів розбудови системи екологічної безпеки та формулювання основних векторів регіонального розвитку у визначеному контексті.

Викладення основних результатів дослідження. У загальному розумінні екологічна безпека регіонального розвитку є взаємопов'язаною системою (рис.), що складається з трьох нерозривних складових – законодавчого та нормативного забезпечення, організаційно-управлінської системи, та організаційно-економічної системи здійснюється на основі правових актів, що регулюють діяльність як прямого адміністративного управління, так і економічні важелі регулювання.

На погляд фахівців, джерелом екологічного права є нормативні акти, що містять еколого-правові норми, призначені для регулювання екологічних правовідносин [10, с. 17]. В Україні основними юридичними джерелами права, фактично, є тільки нормативно-правові акти, провідне місце серед яких посідають закони. Цю сукупність правових нормативних актів, які прийнято вважати екологічним законодавством, поділяють на закони та підзаконні акти. Таким чином, до правових джерел екологічної безпеки належать [3, 5, 10]: Конституція України; Закони України; укази і розпорядження Президента

України; постанови Верховної Ради України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; міжнародні договори України.



Рис. Система компонентів екологічної безпеки

Водночас, Основний Закон покладає на кожного обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані їй збитки (ст. 66).

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції й повинні відповідати їй (ст. 8). Це конституційне положення повною мірою стосується й актів екологічного права.

Закони України та Кодекси. Існує багато законів та кодексів України, що можна віднести до компетенції екологічного права [5, с. 37-44], або права екологічної безпеки [3, с. 49]. Серед тих, що створюють нормативно-правовий каркас щодо екологічної безпеки, потрібно виділити Кодекс України "Про надра", Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Водний кодекс України, Закони України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про охорону атмосферного повітря", "Про природно-заповідний фонд України", "Про тваринний світ", "Про екологічну експертизу", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про екологічний аудит", "Про відходи", "Про об'єкти підвищеної небезпеки", "Про підприємництво в Україні" тощо.

Звичайно, в інших законодавчих актах теж містяться положення, що можна віднести до екологічного права. Значну кількість екологічних норм містять, зокрема, Закони України "Про власність" (1991), "Про підприємства в Україні" (1991), "Про зовнішньоекономічну діяльність" (1991), "Про транспорт" (1994). У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня

Конституція України як Основний Закон держави є політико-правовим актом, що має найвищу юридичну силу. Вона є також основним джерелом права України, зокрема екологічного [5, с. 36]. На конституційному рівні закріплені обов'язки держави щодо охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки (ст. 16), прав власності на природні ресурси (ст. 13), права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50).

1990 р. виділено окремий розділ "Екологічна безпека", в якому передбачено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких суб'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці [11].

До підзаконних актів можна віднести постанови ВР України, укази Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, листи, інструкції та методики, що видають центральні органи державної виконавчої влади, а також локальні нормативно-правові акти: рішення місцевих референдумів, акти органів місцевого самоврядування, акти органів місцевих держадміністрацій, акти місцевих органів управління в галузі екології.

Укази і розпорядження Президента України. Ці нормативно-правові акти приймають відповідно до ст. 106 Конституції України і є обов'язковими для виконання на території України. Вони не повинні суперечити Конституції та законам України, тобто мають підзаконний характер. Президент України оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України [1, стаття 106].

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України і також належать до категорії підзаконних. Вони не повинні суперечити не лише Конституції та законам, а й указам Президента України. Забезпечення проведення політики у сфері екологічної безпеки покладається на Кабінет Міністрів України (ст. 116), ініціювання встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим належить до її відання [1].

Накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Найширшими повноваженнями в екологічній сфері щодо видання таких актів наділені Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет лісового господарства України та деякі інші.

Держстандарт України наказом № 495 від 18 серпня 1997 р. затвердив і ввів у дію державні стандарти України ДСТУ ISO 14001-97 "Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування" і ДСТУ ISO 14004-97 "Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління системи і засобів забезпечення". Ці стандарти заповнили прогалину, яка утворилася після того, як втратив чинність ГОСТ 1-42333-86 "Управление охраной окружающей среды. Основные положения". Новизна запроваджених стандартів полягає в тому, що після опису системи екологічного управління в них залишається значне місце для ініціативної діяльності підприємств.

Зокрема в ДСТУ ISO 14001-97 "Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування" зазначено "Слід зауважити, що цей стандарт не встановлює конкретних вимог до еко-

логічних характеристик, окрім обов'язку дотримуватися чинного законодавства і нормативних актів, а також обов'язку щодо постійного вдосконалення. Так що дві організації, які здійснюють подібну діяльність, але мають різні екологічні характеристики, можуть обидві відповідати його вимогам" [12, с.153].

Акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Правова природа цих актів зумовлена їх правовим статусом, визначеним Конституцією України та спеціальними законами. Згідно із Законом України "Про місцеві державні адміністрації" (1999), державні адміністрації областей, районів, міст Києва та Севастополя, а також районів у цих містах приймають у межах своєї компетенції відповідні рішення. Такі ж за назвою акти відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997) приймають сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а також виконавчі комітети сільських, міських і районних у містах рад.

Міжнародні договори як джерела екологічного права України. Належність міжнародних договорів до джерел права України, зокрема екологічного, впливає з Конституції України. Відповідно до ст. 9 Основного Закону, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Висновки. Перспективи розвитку законодавчої та нормативної системи права екологічної безпеки визначаються тенденціями збільшення ваги економічно-організаційних важелів регулювання за рахунок організаційно-управлінських. Це формує необхідність законодавчого та нормативного регулювання через економічні інструменти, зокрема податкові, в контексті збільшення плати за використання природних ресурсів та компонентів, землі за рахунок зменшення оподаткування прибутку та заробітної плати. Також відзначається тенденція зміщення податків за використання ресурсів та землі з національного рівня на регіональний, а в деяких випадках – і на рівень місцевих громад.

Окремим напрямом є судова система регулювання екологічної безпеки, що її недостатній розвиток пов'язаний не тільки з недосконалістю правових засад, але головним чином із тим, що постраждалою стороною від екологічно небезпечної діяльності часто виступають місцеві громади або власники сільськогосподарських угідь, які не мають досвіду відстоювання своїх прав, зокрема щодо екологічно безпечних умов життя та господарювання у суді.

Засоби масової інформації виступають окремий інструмент комунікації між суб'єктами-донорами негативного екологічного впливу, тобто промислових підприємств, об'єктами-реципієнтами негативного екологічного впливу у вигляді сільськогосподарських та рекреаційних підприємств та місцевих громад, окремих громадян, і системою державної і місцевої влади, яка прагне сформувати стратегічний потенціал екологічної безпеки розвитку регіонів у контексті законодавчого та нормативного забезпечення організаційно-управлінського та організаційно-економічного механізму.

Можна сподіватися, що на практичному рівні ситуація покращиться завдяки прийняттю Програми економічного розвитку на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Підготований проект Закону України "Про державне прогнозування і стратегічне прогнозування" дасть змогу забезпечити законодавчі засади формування стратегічного потенціалу забезпечення екологічної безпеки регіонального розвитку в Україні. Запровадження системи моніторингу та оцінювання ефективності бюджетних програм стане однією із шаблунів до формування ефективного нормативно-методичного забезпечення екологічної безпеки регіонального розвитку [13, с. 5].

Література

1. Конституція України : офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Закон України "Про основи національної безпеки" : офіц. вид. // Відомості Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – С. 351.
3. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки / В.І. Андрейцев. – К. : Вид-во "Знання-Прес", 2002. – 332 с.
4. Данилишин Б.М. Екологічна складова політики сталого розвитку / Б.М. Данилишин : монографія. – Донецьк : Вид-во ТОВ "Юго-Восток", Лтд, 2008. – 256 с.
5. Екологічне право України / за наук. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Вид-во ТОВ "Юридична думка", 2008. – 720 с.
6. Веклич О.О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання / О.О. Веклич // Економіка України : політико-економічний журнал. – 2003. – № 10. – С. 62-70.
7. Галушкіна Т.П. Економіка природокористування / Т.П. Галушкіна. – Харків : Вид-во "Бурун книга", 2009. – 480 с.
8. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки / Є.В. Хлобистов. – К. : Агентство "Чорнобильінформ", 2004. – 320 с.
9. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика / З.В. Герасимчук. – Луцьк : Вид-во "Надстир'я", 2008. – 525 с.
10. Баб'як О.С. Екологічне право України : навч. посібн. / О.С. Баб'як, П.Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. – К. : Вид-во "Атака", 2001. – 216 с.
11. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1990. – № 31. – С. 429.
12. Жарова Л.В. Екологічне підприємництво та екологізація підприємства: теорія, організація, управління : монографія / Л.В. Жарова, Є.Ю. Какутич, Є.В. Хлобистов. – Суми : Вид-во "Університетська книга", 2009. – 240 с.
13. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава // Комітет з економічних реформ при Президентові України : офіц. сайт. – К., 2010. – 45 с. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://www.president.gov.ua/>.

Пристаiko О.П. Обзор законодательного обеспечения экологической безопасности на региональном уровне

Представлены результаты анализа современного состояния нормативно-законодательной базы в сфере обеспечения экологической безопасности, в частности на региональном уровне. Представлены предложения по ее дальнейшему совершенствованию и развитию.

Ключевые слова: экологическая безопасность, устойчивое развитие, нормативно-правовое обеспечение, региональная политика.

Prystajko O.P. Review of legislation for environmental safety securing on regional level

In the article the results of analysis of modern conditions of legislative bases for environmental safety ensuring in context of regional aspects are represented. The proposals for its further modernization and improving are suggested.

Keywords: environmental safety, sustainable development, legislative background, regional policy.