УДК 331:504

Мартиненко Володимир Олександрович
аспірант кафедри економічної політики
Харківського регіонального інституту
НАДУ при Президентові України
м.Харків, вул. 2- ї П'ятирічки, 65, к. 104
тел.: 94 – 96 - 32
Martynenko Vladimir
post-graduate student Charkiv Regionale
Institute NASG under the President of Ukraine

Удосконалення природоохоронного законодавства як засіб підвищення ефективності управління охороною довкілля і якості життя населення

Визначена необхідність удосконалення природоохоронного законодавства для підвищення ефективності управління охороною навколишнього природного середовища і забезпечення реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

The necessity to improve legislature concerning environment protection as a way to enhance efficiency of environment management and secure constitutional right of citizens to live in safe and healtny environment hav been described/

Соціально-економічний розвиток країни або регіону обов'язково супроводжується зростанням антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, що в свою чергу порушує його здатність до самовідтворення. Із зростанням темпів економічного розвитку в регіонах і державі продовжується процес деградації довкілля, збіднiння генетичного фонду, виснаження природно-ресурсного потенціалу і в кінцевому підсумку - погіршення якості життя.

Нажаль, у більшості своїй, така ситуація змодульована як недосконалими чисельними законодавчими актами з охорони довкілля,

положення яких інколи суперечать один одному, так і відсутністю адаптованих до ринкових умов нових важелів управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю в регіонах.

На сьогодні в науковій літературі приділяється значна увага проблемі удосконалення природоохоронного законодавства в Україні. Ці питання розглядалися у працях та дослідженнях В.Андрейцева, Ю. Шемшученка, О.Заржицького, С. Кравченка, О.Колбасова та інших. Так, В.Андрейцев зауважує, що екологічна політика в Україні повинна базуватися на реальній правовій основі і визначати стан захищеності (незахищеності) права на екологічну безпеку людини, інших фізичних і юридичних осіб [1].

Ю. Шемшученко стверджує, що на сьогодні правове регулювання екологічних суспільних відносин відстає від вимог практики [10]. Такої ж думки додержуються О.Заржицький, С. Кравченко, В.Шевчук, Т.Галушкіна, Л.Мельник та інші. Проте, не зважаючи на значну кількість публікацій і на те, що в Україні вже створена певна законодавча база, проте системності та ефективності законодавчого забезпечення дієвості природоохоронної політики досягти ще не вдалося. На думку автора, це пов’язано з тим, що чинне законодавство не дає чітких механізмів реалізації продекларованих правових норм, а це ускладнює виконання і робить їх малоефективними, що в свою чергу впливає і на реалізацію екологічної політики щодо забезпечення якості довкілля.

Тому сьогодні, на наш погляд, однією з першочергових умов покращення якості довкілля має бути створення необхідних нормативно-правових основ і дієвих механізмів щодо природоохоронної діяльності і раціонального використання природно-ресурсного потенціалу територій та приведення їх у відповідність до міжнародних екологічних стандартів і в першу чергу законодавства Європейського Союзу (ЄС).

Порівняльний аналіз законодавства європейських країн дає підстави стверджувати, що саме в межах ЄС у сучасний період можна говорити про екологічне законодавство як про суворо регламентовану систему, що склалася як структурно, так і змістовно, й інструменти якої справляють найбільший вплив на законодавство цих країн та на тенденції правового розвитку інших європейських держав.

Вітчизняне законодавство, будучи одним з найрозвинутіших екологічних законодавств у Європі, нажаль сьогодні „буксує".

Як зазначається в „Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" [7] одним із основних засобів подолання екологічних проблем має стати удосконалення системи заходів правового характеру та основних нормативно-правових актів, що регулюють майже всі аспекти охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування.

Реформування законодавчого поля повинно здійснюватись у трьох основних напрямках:

- організаційно-правовий аспект;

- удосконалення економічної бази місцевих органів управління;
- розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

З цією метою, на думку аналітиків [9], доцільно вже найближчім часом прийняти такі законодавчі акти:

- про фінанси місцевого самоврядування;
- про місцеві податки та збори;
- про комунальний кредит і комунальні цінні папери;
- про комунальні банки.

Крім того, заслуговує на увагу й пропозиція щодо системи місцевих пільг для підприємств, які впроваджують маловідходні і безвідходні технології, для інвесторів, які здійснюють проект з розвитку екологічної інфраструктури [2].

Одним із напрямків, що потребують ефективного правового врегулювання є підвищення відповідальності місцевих органів самоврядування у вирішенні екологічних проблем в тому числі за рахунок розробки та реалізації місцевих екологічних програм та проектів.

Основним джерелом для реалізації природоохоронних заходів на даний час залишаються платежі (збори) за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища [4, ст.46]. В той же час, Законом передбачаються й інші регулятори, спрямовані на удосконалення фінансування природоохоронних заходів:

- введення плати за погіршення якості природних ресурсів [4,ст. 45];
- введення екологічного страхування [4,ст. 49];

- надання пільг при оподаткуванні підприємств, організацій і громадян у випадку реалізації ними заходів, спрямованих на раціональне використання природних ресурсів і охорону природного середовища, при переході на маловідходні та безвідходні ресурсо- і енергозберігаючі технології;

- організація виробництва й впровадження очисного устаткування для утилізації забруднюючих речовин і переробки відходів;

- здійснення інших заходів, спрямованих на поліпшення природного середовища [4, ст. 48].

Утім, слід зазначити, що існуючі економічні механізми та супроводжуючі його економічні інструменти не забезпечують на достатньому рівні фінансування природоохоронних заходів для запобігання забруднення довкілля, а це, в свою чергу, знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього середовища.

З метою покращення фінансування, необхідно плату за спеціальне використання природних ресурсів здійснювати за використання всіх без винятку природних ресурсів: земельних, надр, водних, лісових, рекреаційних ресурсів, тваринного світу і т. д. і вона повинна складатися з трьох видів платежів:

- за право використання природних ресурсів;

- на відновлення та охорону природних ресурсів;

- за понадлімітне використання природних ресурсів та погіршення їх якості.

Плата за забруднення навколишнього середовища має здійснюватись диференційовано залежно від виду забруднення навколишнього середовища і також складатися з двох частин: забруднення в межах та понад ліміту.

Плата за понадлімітне використання природних ресурсів та погіршення їх якості, плата за забруднення навколишнього природного середовища повинна здійснюватись у кратному розмірі (не менше 100) до плати використання та забруднення природного середовища в межах ліміту залежно від розмірів завданої шкоди навколишньому середовищу.

Вирішення питань щодо кратності розміру за понадлімітне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища має прийматися органами місцевого самоврядування. У компетенцію місцевих органів влади повинно входити управління виробничою, територіальною та соціальною структурами народногосподарського комплексу, який склався в даному регіоні, що дозволить зв'язати господарські інтереси з екологічними. Відповідно до цього децентралізація вирішення питань охорони навколишнього середовища та передача основних повноважень і відповідальності за стан справ у цій галузі місцевим Радам дозволить намітити, організувати і здійснити найважливіші для кожного конкретного регіону природоохоронні заходи на основі становлення нових асоціативних форм спільної діяльності

підприємств, розвитку позавідомчих структур і ринкових методів управління [11].

До проблем природоохоронного законодавства та підвищення якості життя відносяться питання стимулювання виготовлення екологічно чистої продукції в державі. Для цього, на нашу думку, на місцевому рівні (в області, районі, місті) необхідно законодавчо передбачити створення системи пільгового оподаткування екологічних видів продукції та послуг при одночасній компенсації втрат цих бюджетів шляхом підвищеного оподаткування екологічно та соціально небезпечних товарів [8].

З метою стимулювання переходу на виробництво та споживання екологічно чистої продукції доцільно ввести місцевий податок на екологічно небезпечну продукцію, який буде відноситися на витрати виробництва та визначатиметься у відсотках до собівартості виготовлюваної продукції. До екологічних видів продукції та послуг має застосовуватись нульова ставка податку, до екологічно небезпечної продукції та послуг - підвищені ставки податку.

Регулювання цін на продукцію з урахуванням екологічної складової має передбачати введення до ціни продукції екологічної надбавки, диференційованої за видами продукції відповідно до рівня її екологічності. Величина екологічної надбавки не повинна перевищувати 3% від ціни продукції. Кошти, що надходитимуть від запровадження екологічної надбавки до ціни продукції, мають розподілятися у співвідношенні 50% на 50% між підприємством та міським фондом охорони навколишнього

середовища [5].

Доцільним є впровадження обов'язкового страхування екологічних ризиків проектів із залученням коштів страхових компаній та рекомендувати банкам при наданні кредитів під реалізацію інвестиційних проектів запровадити рейтинги ставок кредитів залежно від екологічного ризику проектів.

Практичне запровадження запропонованого еколого-економічного інструментарію, який спирається на міжнародно визнані правові норми та екологічні стандарти, має сприяти виникненню економічної зацікавленості в суб'єктів господарювання щодо впровадження природоохоронних та природовідновлювальних заходів, а також врахування фактору ресурсозбереження на діючих виробництвах та при будівництві нових виробництв.

Визначальну роль у підвищенні ефективності управління охороною навколишнього природного середовища і покращанні якості життя населення, формуванні та розвитку правової бази у сфері екологічної безпеки відіграло ухвалення Верховною Радою України протягом 2000 – 2004 років низки важливих Законів України, а саме: „Про формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 рр.”, „Про відходи”, „Про затвердження Державної програми охорони та відтворення Азовського та Чорного морів”, „Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, „Про загальнодержавну програму поводження з небезпечними відходами”. „Про об'єкти підвищеної небезпеки”, „Про

захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру", „Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання", „Про перевезення небезпечних вантажів", „Про екологічний аудит", „Про екологічне страхування" тощо [3, 6].

Прийняття цих законодавчих актів значно підвищило роль правового фактора у сфері екологічної та радіаційної безпеки, санітарно-епідемічного благополуччя населення, перевезення та зберігання небезпечних вантажів, негативного впливу техногенних факторів тощо. Тим самим, виконавчі і розпорядчі органи місцевих рад, спеціально уповноважені органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища отримали правові важелі впливу на природокористувачів різного рівня та засоби досягнення узгодженості спільних дій щодо реальної реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Література

1. Андрейцев В.І. Проблеми конституціоналізації об'єктивного складу права екологічної безпеки //Вісник КНУ ім.Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Вип. 40. – 2000. – С.10.
2. Галушки на Г.П., Харичков С.К. Формирование системы стимулирующих рычагов в сфере природопользования //Труды Одесского политехнического университета. Одесса, 2000. – Вып. 1 (10). – С.293-297.
3. Екологічне законодавство України. –Харків: ТОВ „Одіссей",2002.– 928с .

4. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”. – Харків: Екологічне законодавство України, 1997. – С. 4-58.
5. Методы решения экологических проблем / Под ред. Л.Г. Мельника. - Сумы: НТД "Университетская книга", 2001. - 462 с.
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2003 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України. – 2004.
7. Основні напрямки державної політики України в галузі хорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР// Відомості Верховної Ради України.- 1998. - №38-39.
8. Програма охорони навколишнього середовища м.Суми на 2002 – 2005 роки /Академія підприємництва і менеджменту України, Сумське регіональне відділення. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2002. – 94с.
9. Серов Г.П. Экологический аудит: Концептуальные и организационно-правовые основы. – 2-е изд., доп. И перераб. – М.: ЭКЗАМЕН, 2000. – 766 с.
10. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – К., 1989. – С. 5.
11. Чумаченько Н. Проблеми регіональної політики в Україні //Людина і політика. – 1999. - №3. – С. 50-56.

Мартиненко, В.О. Удосконалення природоохоронного законодавства як засіб підвищення ефективності управління охороною довкілля та якості життя населення [Текст] / В.О. Мартиненко // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х., 2005.- Вип. 3 (12).– С. 139-143.