

2. Gumenna, Olena. *Exhibitions in agriculture. Diss.* National Science Center “Institute of Agrarian Economics”, 2005. Print.
3. Farberov, Veniamin. *Forming an effective management mechanism exhibition companies. Diss.* Institute of Industrial Economics of NAS of Ukraine, 2002. Print.
4. Lapshina, Svetlana. *Exhibition activities in the system development entrepreneurship in the region: the Example Murmansk region. Diss.* Baltic International Tourism Institute, 2004. Print.
5. “Exhibitions in Ukraine in 2012”. *Statistical Bulletin, State Statistics Service of Ukraine* (2013). Print.
6. “The concept of exhibition and fair activities: approved by the Cabinet Ministers of Ukraine of 28. 07. 2003 № 459-p”. *Rada.gov.ua*, 2013. Web. 14 Dec. 2013. <<http://rada.gov.ua>>.
7. “On improving the exhibition and fair events in Ukraine: the resolution of Cabinet Ministers of Ukraine of 22.09.2007, № 1065”. *Rada.gov.ua*, 2013. Web. 14 Dec. 2013. <<http://rada.gov.ua>>.
8. “On improving the exhibition and fair events in Ukraine: the order of the President of Ukraine from 02.11.2000, № 342/2000-rp (as amended on 16.10.2005)” *Rada.gov.ua*, 2013. Web. 14 Dec. 2013. <<http://rada.gov.ua>>.
9. Suprun, N. “State regulation of exhibition and fair activities: historical and theoretical aspects” *Ukrainian society* 3 (2010): 112–123. Print.
10. Pidgrushniy G., V. Pekar, and O. Denisenko “Exhibitions and its importance as a tool for regional development” *Ukrainian Journal of Geography* 1 (2009): 41–49. Print.

Рецензенти:

Баланюк І.Ф. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку і аудиту ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”.

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”.

УДК 336.226.44:349.6 (477)

ББК 65.9 (4 Укр) 26 + 67.9 (4 Укр)307

Мацієвич Т.О.

**ЗАКОНОДАВЧО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ**

Херсонський національний
технічний університет,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра “Фінанси і кредит”,
73008, м. Херсон,
Бериславське шосе, 24,
тел.: 326985,
e-mail: www.kntu.net.ua

Анотація. Метою статті є аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення екологічної політики України. Розкрито питання вдосконалення прогресивного розвитку природоохоронного законодавства, а також розглянуто проблеми у формуванні та реалізації природоохоронного законодавства.

Екологічне законодавство України виходить із того, що сучасний стан соціально-економічного розвитку в країні характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному й національному рівнях. Тому законодавчий механізм спрямований на запобігання проявам екологічних ризиків і небезпеки від негативного техногенного впливу й стихійних явищ з урахуванням стану економічного розвитку держави.

Сучасна система організації управління природокористуванням, охорони навколишнього середовища, контролю за цими процесами виявилася не здатною здійснювати екологічне регулювання економічного розвитку, вирішувати складні еколого-економічні проблеми.

Розробка нормативно-правових актів щодо екологічної політики в Україні сприятиме створенню надійного механізму природоохоронних заходів, спрямованих на захист громади й суспільства в цілому. Це дасть змогу своєчасно долати наслідки екологічного впливу та прогнозувати збитки від навантаження на навколишнє природне середовище.

Ключові слова: екологічна політика, екологічне законодавство, економічна криза, управління природокористуванням, охорона довкілля, навколишнє природне середовище.

Annotation. The aim of the article is to analyze the current regulatory - legal Environmental Policy of Ukraine issues disclosed progressive improvement of environmental legislation, as well as the problems in the development and implementation of environmental legislation.

Environmental legislation of Ukraine proceeds from the fact that the current state of social and economic development in a country characterized by severe environmental degradation at the local, regional and national levels. Therefore, the legislative mechanism aimed at preventing environmental risks and hazards from the negative effects of man-made and natural disasters on the states economic development.

The current system of environmental management, environmental monitoring of these processes has been unable to carry out environmental regulation of economic development to solve complex ecological-economic problems.

Development of normative-legal acts on environmental policy in Ukraine will create a reliable mechanism for environmental protection measures to protect the community and society as a whole. This will allow time to cope with the environmental impact statement and predict the load on the environment.

Keywords: environmental policy, environmental legislation, economic crisis, environmental management, environmental protection, natural environment.

Вступ. Нині в Україні сформована достатньо велика законодавча база у сфері охорони довкілля. Станом на початок 2013 року екологічне законодавство нараховувало понад 328 законів і підзаконних актів [1, с.25].

Питання правового забезпечення раціонального використання природних ресурсів досліджували О.Веклич, Я.Коваль, О.Лазор, Ю.Саталкін, М.Хвесик, Г.Черевко, М.Яцків. Зокрема, аналіз сучасного стану екосистеми Криму та шляхи подолання екологічної кризи вивчали Н.Багров, В.Боков, Б.Данилишин, С.Дорогунцов, Л.Чернюк та ін. [2, с.1].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення екологічної політики України.

Результати. Відносини суспільства та природи регулюються певним набором правил поведінки людини стосовно довкілля. Найбільш суттєві правила такої поведінки закріплюються законодавством і стають загальнообов'язковими нормами права для виконання та дотримання, що забезпечуються державним примусом у разі їх невиконання. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.) є стержневим у цій сфері, він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування [3, с.158].

Законодавчо-правовий механізм ґрунтується на формах взаємодії людини й навколишнього природного середовища та на екологічних інтересах суспільства (рис. 1).

Головними проблемами у формуванні та реалізації природоохоронного законодавства є [1, с.25]:

- реформи в галузі охорони довкілля та природокористування – не послідовні. Має місце неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- існуючі економічні механізми природокористування не стимулюють раціонального використання природних ресурсів, забезпечення їх збереження та відтворення;
- державні природоохоронні програми виконуються незадовільно. Крім того, останніми роками уряд намагався їх скорочувати;



Рис. 1. Базові засади формування законодавчо-правового механізму [4]

- контроль за дотриманням природоохоронного законодавства здійснюється незадовільно на всіх рівнях;
- гармонізація національного природоохоронного законодавства із законодавством Європейського Союзу здійснюється непослідовно;
- відсутній належний контроль за додержанням режиму використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг. Масового характеру набуло невиконання вимог Водного кодексу України щодо обмеження господарської діяльності у водоохоронних зонах і прибережних захисних смугах. Здійснюються їх забудова та розорювання, знищуються лісові насадження. Водні ресурси використовуються нерационально, продовжується їх забруднення та виснаження;

- земельна реформа здійснюється без урахування екологічних вимог, унаслідок чого зростають площі деградованих земель, посилюються процеси засолення, підтоплення, забруднення ґрунтів, зменшується їх родючість;

- лісогосподарська діяльність здійснюється з порушенням природоохоронного законодавства, що призводить до деградації лісових територій, а часом – до їх знищення. Руйнуються системи захисних лісових смуг;

- видобування корисних копалин у багатьох випадках здійснюється з порушенням природоохоронного законодавства. Затримується або зовсім не проводиться рекультивація земель. Використання підземних вод часто здійснюється не для питного постачання;

- нормативно встановлений розмір плати за викиди не стимулює підприємства до впровадження новітніх очисних технологій, тому забруднення атмосферного повітря в більшості міст за окремими показниками перевищує визначені нормативи;

Продовжується вдосконалення державного управління і забезпечення розвитку заповідної справи в Україні. Кабінетом Міністрів України прийнято ряд важливих постанов у цій галузі. Це, зокрема, затвердження основних напрямів науково-дослідних робіт, спрямованих на забезпечення розвитку заповідної справи в Україні й орієнтовані обсяги їх фінансування; створення національного природного парку “Святі Гори”; затвердження Концепції збереження біологічного різноманіття України, метою якої є збереження та відновлення природних і порушених екосистем, перехід до збалансованого використання природних ресурсів, підвищення рівня інформованості населення та активізація участі громадян у діяльності щодо збереження біологічного різноманіття й посилення відповідальності користувачів природних ресурсів [5].

Забезпечено розроблення та погодження розділу VIII “Екологічний податок” Податкового кодексу України, у рамках якого ставки податку за викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами збільшено в 3,6 раза, за використання палива – у середньому в 3,9 раза, за скидання забруднюючих речовин – у 4,8 раза, за розміщення відходів – у середньому у 8,1 раза відповідно. Зазначені зміни зумовили збільшення надходжень коштів до фондів усіх рівнів. Так, за станом на 01.09.2011 надходження коштів склали 1 496,7 млн грн, проти 1 024,22 млн грн за станом на 01.09.2010, тобто збільшилися на 472,48 млн грн (46%) [6].

Останнім штрихом удосконалення прогресивного розвитку природоохоронного законодавства можна назвати Закон України від 01.05.2011 року № 3325-6 “Про внесення змін в Закон України “Про тваринний світ” (про посилення заходів щодо боротьби з браконьєрством)”, яким було заборонено виготовлення, продаж, імпорт і застосування варварських знарядь знищення тварин: капканів, монониткових сіток, електровудок тощо.

У 2012 році відбувся широкомасштабний регрес у формуванні природоохоронної нормативно-правової бази. Усі зміни робилися під виглядом покращення умов для розвитку бізнесу, але по суті в жертву були принесені природа України, її ресурси та здоров’я громадян. Дійсно, бюрократична система України не сприяє розвитку бізнесу й потребує спрощення багатьох процедур у різних сферах. Проте саме екологічна сфера має бути тим винятком, де законодавство повинно ставати тільки жорсткішим, оскільки йдеться про питання екобезпеки як складової частини національної безпеки країни, а також про добробут, здоров’я та якість життя її громадян.

Кількість уведених у дію нових базових законів у 2012 році була нижчою, ніж у попередні роки. Головна увага приділялася внесенню змін до існуючого законодавства та розробленню проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, порядків, методик, інструкцій, що мали забезпечити трактування та впровадження раніше ухвалених законів. Різні міністерства й відомства ініціювали зміни до нормативної

бази різних галузей економіки з питань природокористування, екологічної безпеки, поводження з відходами, екологічно-економічних питань. У зв'язку зі слабкістю та нерозвиненістю інтегрованого екологічного управління, ці зміни й доповнення не завжди корелюють між собою, чим ще більше послаблюють екологічну складову природоохоронного законодавства [1, с.29].

Інтеграція екологічних принципів у стратегію та політику відбувається не ізольовано, а в контексті міжнародних процесів [6].

Нині діють близько 30 нормативно-правових документів, які містять норми економічної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Контроль їх дотримання покладено на 9 міністерств і центральних органів виконавчої влади. Так, правом економічних санкцій до порушників наділені Мінприроди, МОЗ, МВС, прокуратура, прикордонні війська, центральні органи виконавчої влади, до відання яких входить експлуатація й охорона окремих природних ресурсів (вод, ґрунтів, надр, лісів та ін.) [6].

Діяльність Мінприроди у 2012 році щодо розвитку законодавства у сфері охорони довкілля була спрямована, головним чином, на [1, с.29]:

- здійснення перегляду нормативно-правових актів і приведення їх відповідно до вимог чинного законодавства, зокрема, Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” і Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”;
- розроблення нормативно-правових актів, необхідність у яких випливає з програм діяльності урядів;
- проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, що надсилалися іншими органами виконавчої влади до Мінприроди на погодження.

Слід відмітити, що екологічне управління не забезпечене необхідними цільовими нормами якості компонентів навколишнього природного середовища. Необхідно здійснити якісно новий крок у забезпеченні екологічної безпеки – перехід від нереалістичної стратегії “абсолютної” безпеки (нульового ризику) до концепції прийняттого ризику. Такий напрям нормативного регулювання отримав визнання та починає реалізовуватися в розвинених країнах. По суті таке регулювання означає політичний компроміс між бажаним (кінцевою метою) і можливим у даний момент і на певну перспективу, тоді стратегія управління може працювати на досягнення чітко поставлених цілей [6].

Ураховуючи вектор на євроінтеграцію та гармонізацію українського законодавства в галузі охорони довкілля із законодавством Європейського Союзу, усі нові проекти законодавчих актів мають пройти верифікацію Мінприроди на предмет їх сумісності із законодавчою базою ЄС. Але, на думку фахівців, Мінприроди не має достатніх спеціальних ресурсів, людських і фінансових, для забезпечення якісної роботи з гармонізації природоохоронного законодавства.

Загалом стан виконання запланованих заходів можна оцінити як незадовільний, оскільки не забезпечено прийняття Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України більшості законодавчих і нормативних актів, передбачених Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Несистемний процес формування екологічного законодавства призвів до утворення законодавчої бази, яка є складною для впровадження, суперечливою і тому неефективною за результатом. Крім того, законодавчі акти, ухвалені у 2012 році, сприяли подальшому розбалансуванню природоохоронного законодавства [1, с.29].

Екологічне законодавство може бути ефективним лише за умови знання, розуміння та сприйняття норм і законів підприємствами- забруднювачами та громадськістю. Необхідний ефективний діалог між різними зацікавленими сторонами під час підготовки,

упровадження і застосування законодавства. У 2012 році діалог між Мінприроди та громадськими екологічними організаціями призупинився. Нерозвинутий діалог між галузями економіки (підприємствами-забруднювачами) та органами влади, неефективна діяльність органів влади щодо дотримання вимог дозволів і відповідних зобов'язань є основною причиною неефективності застосування природоохоронного законодавства.

Через постійні зміни керівництва (упродовж 2012 року змінилося три міністри), структури, тотальне звільнення фахівців Мінприроди стало не здатним виконувати спрямовуючу та координуючу роль стосовно імплементації законодавчих засад, правил й умов їх дотримання шляхом залучення зацікавлених сторін до розробки законодавства, їх інформування щодо впровадження нових законів, постанов, інших нормативно-правових актів [1, с.30].

Висновки. В Україні розповсюдилася практика, коли від міністерств і відомств не вимагається обов'язкове погодження проектів програмних і стратегічних документів, реалізація яких може негативно вплинути на довкілля. Резонансною подією 2012 року в природоохоронній сфері стало прийняття Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VII4. Законопроект № 10218 був внесений на розгляд представником Президента у Верховній Раді України народним депутатом Ю.Мірошниченком й одразу викликав масові протести серед громадських екологічних організацій України та гостру критику в ЗМІ, на думку яких прийняття Закону призведе до розбалансування системи державного екологічного управління та відкриє широкий шлях до знищення природи України [7].

Після прийняття деяких законів стан довкілля може погіршитися. Зокрема, Закон України № 11116 від 28.08.2012 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно удосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення" призведе до суттєвого зменшення площ природних і напівприродних територій, особливо цінних земель, у тому числі земель природоохоронного призначення [1, с.34].

Існуюча організаційно-управлінська система має значні вади. Зокрема, частково зберігається становище, коли суб'єкти природокористування здійснюють загальне управління природними об'єктами, серед них і їх охорону; відсутні реальні важелі економічного стимулювання екологічно безпечної діяльності; неузгоджені, а часто навіть суперечать один одному відомчі нормативно-правові акти; суб'єкти господарської діяльності економічно не зацікавлені в підвищенні екологічної безпеки виробництв, застосуванні ресурсо- та енергоефективних технологій; відсутні правові засади використання такого механізму, як екологічний аудит, що вже довів свою ефективність й активно застосовується в розвинутих країнах; існує невідповідність між ступенем суспільної небезпечності екологічних правопорушень і мірами юридичної відповідальності [8, с. 5].

Отже, виникає питання, як діяти у сфері екології на сучасному етапі, зважаючи на гостроту економічної кризи й потребу в проведенні докорінних соціально-екологічних реформ.

Тут є можливими два варіанти. Перший – дещо модернізувати та вдосконалити існуючу систему управління, а другий – створити принципово нову систему управління й регулювання у сфері природокористування та природоохорони, яка б повною мірою включала й ринкові механізми. Другий варіант має низку істотних переваг, бо саме ринок можна з успіхом використати для обмеження руйнівної дії суспільства на навколишнє середовище, застосовуючи гнучку систему товарно-грошових відносин. Досвід країн з ринковою економікою переконує, що ринкові механізми за належного державного контролю за дотриманням вимог екологічного законодавства забезпечать сприятливіші

умови для природо- та ресурсозбереження, застосування еколого безпечних технологій і методів господарювання, ніж жорстке планово-адміністративне регулювання.

1. Доповідь щодо громадської оцінки процесу реалізації екологічної політики у 2012 році [Електронний ресурс]. – К., 2013. – 286 с. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.
2. Ашикова Е. І. Нормативно-правове забезпечення державної регіональної екологічної політики України [Електронний ресурс]. / Е. І. Ашикова // Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 1 (24). – Режим доступу : <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc...1/.../04.pdf>.
3. Екологія : підручник / [С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесік та ін.]. – 2-ге вид., без змін. – К. : КНЕУ, 2006. – 371с.
4. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій у схемах / В. І. Андрейцев. – К., 1996.
5. Баб'як О. С. Законодавче та нормативно-правове регулювання та економічний механізм у галузі охорони довкілля [Електронний ресурс]. / О. С. Баб'як // Екологічне право України. – Режим доступу : <http://www.radnuk.info/.../ekolog.../637-2.html>.
6. Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року” та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів [Електронний ресурс]. – К., 2011–2012. – Режим доступу : <http://www.newtest.menr.gov.ua/.../Methodological%20rec>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>.
8. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення [Електронний ресурс] / В. Зуєв. – Режим доступу : http://www.mama-86.org.ua/.../experts_zuev_u.htm.

References

1. “Report on the public assessment of the implementation of environmental policy in 2012”. Web. 2013. <<http://www.menr.gov.ua>>.
2. Ashykova, E. “Regulatory support of regional environmental policy in Ukraine”. *Fields reform of local government in Ukraine. Theory and practice of public administration*. (2008): 1–6. Web.
3. Dorohuntsov, S., K.Kotsenko, and M.Hvesik. *Ecology*. Kiev: KNEU, 2006. Print.
4. Andreytsev, V. *Environmental Law : Lectures in the schemes*. Kiev: 1996. Print.
5. O. Babiak. “Legislative and regulatory – legal regulation and economic mechanisms for environmental protection.” *Environmental law in Ukraine* 54. Web. <<http://radnuk.info/pidrychnuku/ekolog-pravo/43-babuak.html?start=30>>.
6. “Guidelines for incorporating the provisions of the Law of Ukraine «On the Fundamentals (strategy) of the State Environmental Policy for 2020» and the National Action Plan on Environmental Protection in 2011–2015 to the development programs of sectors”. Web. 2011–2012. <<http://www.newtest.menr.gov.ua/.../Methodological%20rec>>.
7. “The Law of Ukraine on October 16, 2012 № 5456-VI”. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on optimization of executive powers in the field of environment and natural resources, including at the local level”. 16 Oct. 2012. Web. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>>.
8. Zuev, V. “Rights of environmental management in Ukraine and way so fits improvement”. Web. <http://www.mama-86.org.ua/.../experts_zuev_u.htm>.

Рецензенти:

Коваленко М.А. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри “Фінанси і кредит” Херсонського національного технічного університету;

Шапавалова В.М. – кандидат економічних наук, доцент Херсонського економіко-правового інституту.