

Пропонуються результати наукових досліджень із актуальних проблем екологічного права, підготовлені для обговорення на круглому столі "Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права України", що відбудуватиметься на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Окремі статті присвячуються питанням теорії держави та права, конституційного права, цивільного, кримінального, фінансового, господарського, адміністративного права.

Для науковців, правників, студентів.

Proposed research results with actual problems of environmental law prepared for discussion at the round table "Development of science land, agricultural, environmental and natural resource law in Ukraine", which will take place at the Faculty of Kyiv National Taras Shevchenko University. Individual articles are devoted to questions of the theory of state and law, constitutional law, civil, criminal, financial, economic, administrative law.

For academics, lawyers, students.

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР	І.С. Гриценко, д-р юрид. наук
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	Р.А. Майданик, д-р юрид. наук, проф. (заст. відп. ред.); О.В. Клепикова, канд. юрид. наук, доц. (відп. секр.); В.С. Щербина, д-р юрид. наук, проф.; Н.В. Пришва, д-р юрид. наук, проф.; О.В. Дзера, д-р юрид. наук, проф.; М.І. Іншин, д-р юрид. наук, проф.; С.Я. Фурса, д-р юрид. наук, проф.; М.В. Краснова, д-р юрид. наук, проф.; П.С. Берзін, д-р юрид. наук, проф.; А.М. Мірошниченко, д-р юрид. наук, проф.; О.Л. Копиленко, д-р юрид. наук, проф.; М.А. Погорецький, д-р юрид. наук, проф.; О.В. Зайчук, д-р юрид. наук, проф.; Ю.С. Шемшученко, д-р юрид. наук, проф.; А.Т. Комзюк, д-р юрид. наук, проф.; Г.П. Середа, д-р юрид. наук, проф.; О.В. Петришин, д-р юрид. наук, проф.; В.М. Бевзенко, д-р юрид. наук, проф.; А.М. Бойко, д-р юрид. наук; П.Б. Стецюк, канд. юрид. наук, проф.; П.П. Андрушко, канд. юрид. наук, проф.; М.Й. Вільгушинський, канд. юрид. наук; М.І. Цуркан, канд. юрид. наук; Я.М. Романюк, Г.А. Кравчук
Адреса редколегії	02017, Київ-17, вул. Володимирська, 60, юридичний факультет ☎ (38044) 239 31 67
Затверджено	Вченою радою юридичного факультету 28.05.12 (протокол № 8)
Атестовано	Вищою атестаційною комісією України. Постанова Президії ВАК України № 1-05/4 від 14.10.09
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ № 16528-5000Р від 19.04.10
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет". Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 31 72, 239 32 22; факс 239 31 28

ЗМІСТ

Краснова М. Методологічні засади сучасного екологічного права	5
Балюк Г. Правове забезпечення екологічної складової сталого розвитку: проблеми законодавчого регулювання, створення екологічної столиці світу та удосконалення екологічної освіти в Україні.....	9
Гвоздик П. Механізм узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства	13
Ковальчук Т. Теоретико-правові дослідження та проблеми правового регулювання у сфері охорони земель в Україні	16
Коваленко Т. Логіко-структурні дефекти земельно-правових норм	20
Позняк Е. Теоретико-правові засади екологічної культури в Україні	24
Засць О. Онтологічні та еколого-правові аспекти добросусідства за земельним законодавством України	28
Ільїна Н. Проблеми визначення юридичної природи екологічної сертифікації	31
Власенко Ю. Правова класифікація принципів державного екологічного контролю: сучасні проблеми та шляхи їх розв'язання	36
Третяк Т. Правові аспекти державної екологічної експертизи як засобу забезпечення проведення оцінки впливу на навколишнє середовище у сфері будівництва	40
Євстігнєєв А. Правове регулювання реалізації сталого розвитку в Україні як гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування	45
Сушик О. Ядерне страхування в країнах Європейського Союзу: правові аспекти.....	49
Марусенко Р. Погляд на запровадження Державного земельного кадастру крізь призму принципів останнього	53
Шомпол О. Механізм імплементації міжнародних стандартів екологічних прав людини в Україні.....	58
Бевз О. проблеми правового регулювання історичних ареалів населених місць в умовах запровадження в Україні концепції сталого розвитку (еколого-правовий аспект)	61
Слепченко А. Правове забезпечення екологічної освіти – актуальна проблема сьогодення	66
Кондратьєва К. Інституційно-правова складова забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні	69
Прохоренко К. Правове забезпечення охорони клімату в Європейському Союзі.....	72
Фаловська Я. Загальні підходи до поняття та юридичної природи екологічного менеджменту	76
Ніжніченко О. Теоретико-правові аспекти принципів екологічного стимулювання.....	79
Макаренко Н. Еколого-правовий аспект відповідальності суб'єктів нафтогазовидобування за порушення законодавства про нафту та газ	83
Шоха Т. Екологічне страхування як комплексний (міжгалузевий) інститут екологічного права	89
Кахацька О. Екологічні договірні відносини в предметі екологічного права	92
Тущий Ю. Еколого-правовий характер викупу земельних ділянок для суспільних потреб	97
Гавриш Н. Організаційно-правова форма забезпечення ефективного використання, відтворення та охорони ґрунтів	100
Шатіло В. Нормотворча діяльність глави держави у контексті реалізації державної влади	104
Кологойда О. Саморегулювання професійної діяльності на фондовому ринку	109
Совгіря О. Конституційні засади взаємодії Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади	112
Отрадна О. Деліктні зобов'язання в цивільному праві Франції.....	115
Малюга В. Нагляд прокурора за додержанням законів у формі процесуального керівництва при проведенні досудового розслідування	118
Ковальчук О., Хаврук В. Проблема цінності права в нормативістській теорії Г. Кельзена	120
Любімова С. Регуляторна діяльність органів виконавчої влади щодо приватних підприємств та шляхи її удосконалення	124
Скирта Д. Загальна характеристика системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель	127

CONTENTS

Krasnova M. Methodological aspects of contemporary environmental law	5
Balyuk G. Legal support of environmental component of sustainable development: the problems of legal regulation, establishment of ecological capital of the world and improvement of environmental legal education in Ukraine	9
Gvozdk P. The mechanism of coordination norms of environmental legislation with the norms of other branches of law	13
Kovalchuk T. Theoretical and legal research and the legal regulation in the area of lands in Ukraine	16
Kovalenko T. Logical-structural defects of the land law norms	20
Pozniak E. Theoretical and legal points of environmental culture in Ukraine	24
Zayets O. Ontological and environmental law aspects of neighbourliness according to the land legislation of Ukraine	28
Ilyina N. The problem of legal nature of environmental certification	31
Vlasenko G. Legal classification principles of state environmental control: modern problems and their solution	36
Tretyk T. Legal aspects of the state ecological expertise as a means of assessing the environmental impact in construction	40
Yevstyechnyeyev A. Rights of sustainable development in Ukraine as a guarantee of environmental safety in the field of special nature	45
Sushyk O. Nuclear insurance in the European Union: legal aspects	49
Marusenko R. A look at the introduction of the State Land Cadastre through the prism of its principles	53
Shompol O. The mechanism of implementation of international standards of environmental human rights in Ukraine	58
Bezv O. Problems of legal regulation of historical areas of habitation under implementation in Ukraine the concept of sustainable development (ecological and legal aspects)	61
Slepchenko A. Framework environmental education	66
Kondratyeva K. The institutional component of legal ensuring the environmental safety of agricultural products in Ukraine	69
Prokhorenko K. Climate protection law in the European Union	72
Falovska Y. General approaches to the definition and legal nature of environmental management	76
Nizhnichenko A. Theoretical and legal aspects of significant environmental stimulation	79
Makarenko N. Environmental and legal aspects of liability of oil and gas subjects for violating the law of oil and gas	83
Shokha T. Ecological Insurance As Complex (Inter-branch) Institute Of Ecolaw	89
Kahatska O. Environmental contractual relations in the subject of environmental law	92
Tutskyi Y. Ecological-law character of redemption plots of land for the needs of society	97
Gavrish N. The legal approaches to ensure efficient use, restoration and protection of soils	100
Shatilo V. Regulation activity head of state in the context of government	104
Kolohoyda A. Self-regulation of professional fund market	109
Sovgira O. The constitutional principles of interaction of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central authorities	112
Otradnova O. Torts in French civil law	115
Malyuga V. Supervision of the public prosecutor the observance of laws in the form of procedural guidance during the pre-trial investigation	118
Kovalchuk O., Khavruk V. Problem of value of the right in normativism theories H. Kelsen	120
Lubimova S. Regulatory activity enforcement authorities on private enterprises and ways of its improvement	124
Skirta D. General characteristics of the system of state financial control of public procurement in the European Union	127

Підготовці цього випуску передували заходи з проведення на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка круглого столу "Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природо-ресурсного права України".

Минуло вже сто років, як у стінах нашого славетного закладу освіти і науки були започатковані наукові та викладацькі засади читання екологічного права, що відповідає його методології про формування вчення про історичні правові форми взаємодії людини і природи, суспільства і навколишнього природного середовища. Тому з шаною та повагою ми згадуємо сьогодні одного з перших сподвижників розвитку першої складової частини сучасного екологічного права, а саме природоресурсного права. Біля його витоків стояв відомий вчений Університету Св. Володимира професор Удінцев В. А., з під пера якого свого часу вийшли такі наукові праці, як "Викуп посесійних земель і лісів" (Київ, 1901), "Російське гірничоземельне право" (Київ, 1909) та інші.

Іншою важливою подією до підготовки цього випуску стало відзначення в цьому році дев'яностоліття з дня народження корифея наукового напрямку природоохоронного характеру, а саме – Василя Лук'яновича Мунтяна. На засадах праць своїх попередників та вчителів, зокрема, П. Д. Індиченка, який вперше в історії цього навчального закладу став викладати земельне право та підготував навчальні посібники "Основи земельного і колгоспного права" (1959), "Радянське земельне право" (1971), Василь Лук'янович одним із перших в Україні, та напевно й всього Радянського Союзу, у своїх працях звернув увагу на необхідність розробки і впровадження правових засад охорони природи у її класичному значенні: правової охорони природних комплексів і ландшафтів та інших унікальних об'єктів природи. У такому значенні говорять про таку форму взаємодії суспільства і природи як екологічна форма. Це такі роботи як "Правові проблеми раціонального природокористування" (Київ, 1973), "Правова охорона природи" (Київ, 1982) та інші.

В цьому році так само відзначає свій шістдесяти'ятилітній ювілей послідовник своїх наставників та попередників, відомий вчений юрист-еколог Володимир Іванович Андрейцев. Саме завдячуючи його науковій праці сформувалося сучасне екологічне право. Автор близько 500 праць з проблем земельного, екологічного права, а також понад 50 законопроектів, В. І. Андрейцев став фундатором провідної в Україні та за її межами наукової школи права екологічного безпеки (антропоохоронного права). В основі цього вчення поряд з попередніми двома формами виокремлюється захисна форма, яка передбачає правові засоби охорони довкілля та людини в ньому. Цим новатором була свого часу сформована кафедра трудового, земельного і екологічного права (1996), яка реорганізована у самостійні кафедри (2011), в тому числі в кафедру екологічного права та кафедру земельного і аграрного права.

Минув рік й з моменту формування кафедр екологічного права та земельного і аграрного права. Тому представники цих кафедр звітують у цьому випуску про ті напрями наукових досліджень, які ними проводяться. При цьому підтверджується зв'язок школи екологічного, земельного права та права екологічної безпеки Київського національного університету імені Тараса Шевченка з іншими школами, зокрема, з одеською (стаття Н. Гавриш), дніпропетровською (стаття Н. Макаренко), івано-франківською (стаття П. Гвоздика), тернопільською (стаття Ю. Туцького).

Все вищезазначене підтверджує, що наука екологічного, земельного, аграрного, природоресурсного права розвивається. Від неї відпочковуються нові напрями, які торкаються проблем ядерного права та правового забезпечення екологічної безпеки. В умовах формування сучасної державної політики екологічне право та споріднені з ним галузі набувають нового значення та якості, оскільки покликані сприяти екологічному та правовому вихованню людей нової генерації, здатних взяти на себе відповідальність за стан навколишнього природного середовища перед майбутніми поколіннями людей.

М. Краснова, д-р юрид. наук,
А. Мірошниченко, д-р юрид. наук

М. Краснова, д-р юрид. наук, проф.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

У статті розглядаються науково-правові та методологічні підходи до поняття сучасного екологічного права, його предмета, системи, правових форм та принципів.

Ключові слова: екологічне право, правові форми, предмет, система, принципи права.

В статье рассматриваются научно-правовые и методологические подходы к понятию современному экологическому праву, его предмета, системы, правовых форм и принципов.

Ключевые слова: экологическое право, правовые формы, предмет, система, принципы права.

The article considers the scientific, legal and methodological approaches to the concept of modern environmental law, its subject, system, legal forms and principles.

Keywords: environmental law, legal forms, subject, system, principles of law.

Питання методології в сучасній науці екологічного права порушувалися не одноразово, при цьому "особливо важливими стають вимоги спільності вихідних методологічних підходів дослідження" [1, 56]. Як зазначає О.К. Голіченко, "для методології екологічного права в силу ряду його особливостей – специфіки предмета, нетрадиційності, парадоксальності суспільного сприйняття (затребуваність на словах і ігнорування на справі), динамічності розвитку – відправними є два питання: по-перше, поняття цієї категорії, її структури; по-друге, виявлення взаємозв'язків і взаємозалежності між структурними елементами, їх спільного і особливого" [2, 19]. На умовах сьогодення формуються сучасні погляди про екологічне право як про самостійну, водночас комплексну галузь та про галузі, з якими воно співвідноситься або які випливають із його суті та системи, та що відображено в роботах багатьох авторів, зокрема В.І. Андрейцева [3], М.М. Бринчука [4], В.М. Єрмоленка [5] та інших. Тому метою даної статті є висвітлення власних поглядів автора на суть, ідею, ідеологію, наукову методологію сучасного екологічного права, яким воно є та чим може стати вже в недалекому майбутньому.

Екологічне право – термін, який позначає кілька категорій: галузь права; галузь законодавства; галузь науки, наукова спеціальність; навчальна дисципліна. Ними не ставиться за мету давати визначення кожної із цих категорій. Проте важливим є суть цього поняття, яке інколи інтерпретується як власне екологічне право, або як право навколишнього середовища, або як довкілля. Хоч практично всі, хто робив спроби таких інтерпретацій згодні з тим, що цей термін сформувався у правознавстві під впливом прородничих наук. Тобто, методологічні аспекти цього поняття випливають із розуміння загальної категорії – *екології* – як наукового напрямку в межах біології та який розглядається як вчення про взаємозв'язки живих організмів із середовищем їх існування. При цьому власне до екологічного права як до системи правових норм запозичуються окремі складові цього вчення: середовище існування як навколишнє природне середовище або просто навколишнє середовище; живі організми як біологічні види тваринного та рослинного світу (біорізноманіття); взаємозв'язки як відповідні природні процеси, що відбуваються між живими організмами і впливають на середовище їх існування у значенні відповідних ланцюгів єдиної природної системи (екосистеми).

Відтак виникає питання: а яке місце в екології займає людина, суспільство зі своїми взаємозв'язками, які традиційно досліджуються соціальними науками? Тому-то найбільш вживаним термін *екологічне право* є в сучасних соціальних науках, зокрема, в соціальній екології, яка вивчає взаємодію суспільства з природним і перетвореним в умовах індустріального розвитку людства середовищем. Саме в межах соціальної екології виокремлюється науковий напрямок – *правова екологія*, яка й покликана досліджувати сукупність правових норм, що регулюють суспільні

відносини у сфері взаємодії суспільства з природним та перетвореним (урбанізованим, техногенним, навколишнім) середовищем свого існування.

Отже, сучасне екологічне право – це передусім система екологічного законодавства у його статичному стані та система суспільних правовідносин, врегульованих таким законодавством, тобто його динамічна складова. Водночас, екологічне право – це наука, тобто структурно організовані знання про систему еколого-правових відносин, формах і методах формування еколого-правової свідомості і шляхах їх удосконалення [1, 56]. Для цього розвиток еколого-правового знання має підпорядковуватися тісним зв'язкам із іншими науками, зокрема, філософією.

При цьому наука екологічного права застосовує традиційні прийоми і методи філософського пізнання, зокрема при оцінці і характеристиці системи правових норм сучасного екологічного законодавства, та на які значною мірою впливають положення самого законодавства, особливо ті, що визначають його мету, завдання, а саме: регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів (а), забезпечення екологічної безпеки (в), запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище (г), збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною (б) (ст. 1 Закону України від 25 червня 1991 р. "Про охорону навколишнього природного середовища"). Показана структуризація цього положення законодавства власне окреслює відповідні групи соціальних відносин, які регулюються, та які, як прийнято вважати, й складають *предмет екологічного права*: природоресурсні, природоохоронні (середовищезахисні) та антропоохоронні (екобезпечні) відносини.

Такі законодавчі положення дають можливість науково окреслити об'єктний склад екологічних правовідносин та у значенні статті 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" виділити таким об'єктом навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів. У такому значенні навколишнє природне середовище – це складна екологічна система, якій властиві як суто природні, так і природно-антропогенні закономірності. Проблемні моменти з'являються в науці екологічного права щодо таких об'єктів екологічного права як природні об'єкти, тобто не залучені в господарський обіг природні блага, що задовольняють багаточисленні потреби людини, та власне природні ресурси, які залучені в господарський обіг і які є джерелами матеріального виробництва. Формування на засадах правових механізмів регулювання природоресурсних відносин таких галузей права як земельне, водне, надрове, лісове, фауністичне, флористичне є деталізацією (диференціацією) складності такого регулювання, а не

виокремлення повністю цих галузей з екологічного права із залученням до їх методів регулювання методів цивільного, адміністративного чи господарського права.

Виокремлення серед об'єктів екологічного права природних комплексів і ландшафтів, що підлягають особливій охороні, обумовлено особливою формою відношення людини і суспільства до природи як найвищої соціальної цінності, як до духу, в який включається нація та народ. Як зазначають економісти М. Хвесик та І. Бистряков, "ми втратили здатність відчувати дух народу, який пронизує не тільки життя окремої людини, а й природне оточення. Тому ми розглядаємо народ як своєрідну єдність людини з природою. У такому разі можна говорити, що руйнуючи природні ландшафти, ми знищуємо самі себе" [6]. Ландшафтний підхід до формування сучасного природоохоронного права, на мою думку, це майбутнє сучасного екологічного права. Тенденція до розширення складу комплексних об'єктів екологічного права, таких як екологічна мережа, озоновий шар атмосфери, клімат і навіть космічний простір, обумовлена усвідомленням людиною важливості таких об'єктів у власному розвитку.

Власне людина не визначається об'єктом екологічного права, а лише її окремі немайнові блага – життя і здоров'я, які підлягають державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки.

З методологічної точки зору на значимість такого підходу до предмета та об'єкта екологічного права вплинуло розуміння історичних форм взаємодії людини і суспільства з природним середовищем у різні періоди розвитку цивілізації. Так, в одних випадках це *економічна* (а) (використання природних ресурсів для задоволення багаточисельних потреб), *екологічна* (б) (охорона природних ресурсів, природних комплексів і об'єктів) та *захисна* (в) (охорона життя і здоров'я людини та територій від небезпечного впливу природних чи техногенних факторів). Остання, найбільш сучасна форма певною мірою впливає із двох попередніх та формує в науці *антропоцентричний підхід* до розуміння взаємин суспільства і природи.

Такий підхід сформував відповідну ідеологію, згідно з якою людина, її права, честь, гідність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. В основу розвитку людства при цьому покладено науково-технічний прогрес, який здійснює найбільше навантаження на прироні системи, та розглядається, відповідно, як найкращий спосіб забезпечення такого використання природних ресурсів, що задовольнить усі потреби людини і суспільства. При цьому не враховується, що сучасне екологічне право не здатне захистити власне людину, оскільки вона не визначається її об'єктом. Тому науковцям екологічного права треба кожного разу доказувати, що екологічні права людини і громадянина захищаються усією системою норм національного законодавства, а не лише екологічного.

В основі правового механізму забезпечення екологічних прав громадян лежить розроблена, зокрема в Україні В.І. Андрейцевим, *концепція права екологічної безпеки* як міжгалузевої (комплексної) сукупності правових норм, здатних врегулювати суспільні правовідносини, у межах яких здійснюється система державно-правових, організаційних, технічних, економічних та інших соціальних заходів із попередження, локалізації та ліквідації небезпечних факторів природного та техногенного характеру. При цьому береться до уваги, що сучасне суспільство розвивається завдяки науково-технічному прогресу, а під впливом науково-технічного прогресу змінюється стан навколишнього природного

середовища, який значною мірою впливає на безпеку не лише людини, а й усіх природних систем.

Однак такий підхід не виправдовує себе. Тому, на засадах документів Організації Об'єднаних націй формується новаційний науковий підхід до розуміння взаємин суспільства і природи – *екоцентричний*, який розглядає існування суспільства як невід'ємний елемент природи, яка розвивається за своїми законами. На відміну від науково-технічного розвитку людства природа розвивається згідно з принципами еволюції: зародження Всесвіту (Великий вибух) формує Матерію; Матерія формує різні форми Життя; Життя формує Розум; Розум формує Людину духовну, яка й повинна нести відповідальність за стан природи у її подальшій еволюції.

Екоцентричний підхід знайшов своє відображення в положеннях Концепції сталого розвитку, основною ідеєю якої є таке використання природних ресурсів, яке дозволить забезпечити потреби майбутніх поколінь людей. Відтак, на мою думку, до вище названих форм взаємодії суспільства і природи за сучасних умов додається ще одна форма – *відновлювально-відтворювальна, або ж компенсаційна* (г), яка прямо впливає із завдань екологічного законодавства та включає в себе реалізацію цілої системи заходів із запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище [7].

В інших випадках є й інші наукові підходи до розуміння форм взаємодії суспільства і природи, зокрема як до специфічних типів природокористування, особливо коли такі форми обумовлені певним рівнем економічного і демографічного розвитку суспільства, а саме: *збирально-привласнювальне; виробничо-продуктивне; інноваційно-конструктивістське; ноосферне та інформаційне природокористування* [8, с. 16, 17].

З цієї точки зору актуальними видаються сучасні дослідження цієї складної міжгалузевої (комплексної) категорії – права природокористування [9]. Саме на перетині міжгалузевих досліджень проблем права природокористування обґрунтовується концепція майбутньої системи землекористування, "за якої набуде впорядкування і господарська система загалом. На жаль, роль землекористування як основного механізму забезпечення сталого розвитку істотно занижена. Водночас саме через систему землекористування здійснюються головні функції держави з управління сталим розвитком... Головною метою сталого національно орієнтованого розвитку є формування господарства особливого типу, що забезпечує сприятливе середовище для розширеного відтворення народу і культури" [6].

Крім цього, з огляду на значимість та важливість природи у житті людини і суспільства, залежно від цілей та видів потреб, що задовольняються засобами природи виділяють такі форми взаємодії людини і суспільства з природою як: *біологічна* (задоволення людиною своїх фізичних, біологічних та інших тілесних потреб організму на засадах перебування у природному середовищі та споживання природних засобів); *економічна* (споживання існуючих, відтворення, заміна споживаних і створення з використанням природних властивостей та за "допомогою" природи нових об'єктів для задоволення матеріальних потреб людини і суспільства); *екологічна* (охорона природного середовища, головна мета якої є збереження людини як виду та природного середовища як умови її існування); та *духовна* (культурне й естетичне сприйняття природи і на цій основі духовне існування та проникнення в сутність природного середовища) [8, с. 18].

Доцільно зауважити, що в літературі під культурою розуміють здатність сприйняти проблеми сучасного

світу та відгукуватися на них конкретними діями спротиву негативним проявам [6]. Тому слід погодитись, що пріоритетними на шляху реалізації засад сталого розвитку стають питання культурологічного характеру.

Отже, сучасне екологічне право є найбільшим виразником уявлень та поглядів про Природу, в якому зведені до стандартів правила поведінки і ідеологія дій людей у взаєминах з природою. Така характеристика екологічного права робить його кардинально відмінним від усієї системи сучасного права та значною мірою впливає на розроблення філософсько-правової ідеології – *концепту природи в екологічному праві*, яка формується на засадах суджень і критеріїв для використання природи у суспільному виробництві. При цьому береться до уваги, що сама природа має економічні, екологічні та духовні властивості або атрибути [10, с. 90-99].

Так, в основі *економічних атрибутів природи* сучасне суспільство вбачає використання самої природи та її складових – природних ресурсів для задоволення своїх багаточисельних потреб і привласнення їх частин, тому правове визнання та охорона і захист економічних властивостей природи – особливість, яка є притаманною цивільному і господарському праву та більшості інших галузей права [10, с. 90]. Відтак не дивно, що в межах споріднених галузевих наук ставиться під сумнів існування природоресурсного права у системі екологічного права, зауважуючи, що в історичному аспекті природоресурсне право виділилося із земельного права, в ньому переважають відносини права власності на природні ресурси, що потребують "переважно диспозитивних регуляторних засад, які базуються на позитивних зобов'язаннях і стимулах, а також обмеженому застосуванні дозвольних способів при наданні дозволів на спеціальне природокористування" [5, с. 150].

Проте при цьому не враховуються *екологічні атрибути природи*, які мають включати таке розуміння (концепт) природних ресурсів як "невід'ємної умови існування і розвитку людства, які через енергетичний, матеріальний і інформаційний обміни утворюють з людством єдину екологічну систему існування і процвітання. У зв'язку з цим природні ресурси є екологічними ресурсами, і в їх розуміння вкладається екологічний смисл, той, що природне середовище як екологічний ресурс наділене цілісністю і саморегульованістю" [10, с. 91]. Як справедливо зауважує М.М. Бринчук, такі ресурси створені Творцем, відтворюються самою природою, як правило, без найменшого прикладання праці людини [4, с. 27].

Тому-то правовий блок правового регулювання природоресурсних правовідносин залишається одним з трьох основних блоків правового регулювання екологічних правовідносин, особливо обумовлений засадами Концепції сталого розвитку.

Отже, в межах концепта екологічного права, тобто такого стану найвищої досконалості цієї галузі права, який є ідеальним, необхідним і належним, таким, що випливає із істинного [10, с. 93], в природоресурсному праві, як в його складовій частині, найбільшою мірою мають відображатися екологічні атрибути природи, обумовлені обмеженням використання природних ресурсів. Саме з метою впровадження засад сталого розвитку в юриспруденції пропонується перебороти усталену уяву про те, що відносини, які пов'язані з навколишнім середовищем, відносяться до сфери тільки екологічного права. Адже "її положення торкаються усіх сфер суспільного життя, а принцип екологізації суспільних процесів, про який неслимово говорять представники науки екологічного права, в нових умовах стає принципом екологізації усієї юриспруденції та вимогою міжнародних організацій, таких як ООН, здатного здійснити

перерозподіл між усіма галузями системи права тягар екологічних проблем, передусім цивільного права як галузі, яка опосередковує економічні відносини, а також інших галузей – адміністративного, господарського права тощо" [11, с. 8]. "Екологічне право – це головним чином набір правил по визнанню, регулюванню і охороні екологічних атрибутів природи. Інші галузі права, такі як цивільне і кримінальне, повинні на це суттєвим чином реагувати" [10, с. 92].

Особливо слід підтримати позицію, що в сучасній науці екологічного права доцільно враховувати *духовні атрибути природи*, які пов'язані з особливим ставленням людства до природи, наділення її душею, свідомістю, духом. У цих аспектах проявляється морально-етичний аспект самого людства по відношенню до природи, до її краси, естетичності, наявності в ній атрибуту добра, релігії і пізнання (інтелекта). "Таким чином і виникла моральна вимога необхідності корекції особою своєї поведінки" [10, с. 92].

То чи відповідає екологічне право України такій філософсько-правовій ідеології – *концепту природи в екологічному праві*? Ймовірно, що відповідь на таке питання має лежати у площині реалізації державою своєї екологічної політики. Науковий аналіз такої політики здійснюється в спеціальній літературі фрагментарно, в основі розуміння її суті лежить підхід, який зводиться до того, що "екологічна політика держави має мати, перш за все, *гуманістичну, антропоцентричну спрямованість...*" (виділено – М.К.), та що підкреслює зазначений вище стереотип [3, с. 30]. Однак, в більш нових дослідженнях обґрунтовується концептуальне положення про перехід людства до *екоцентричної орієнтації* його функціонування на основі докорінної зміни світоглядних засад у відносинах з природою – матеріальним, енергетичним та інформаційним світом Всесвіту [12].

Сучасне екологічне право беззаперечно підпорядковується основним принципам національної екологічної політики та, відповідно, впливає на їх формування, про що зазначено у відповідній Стратегії [13]. Так, серед принципів такої політики закріплено посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної та соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. В цьому вбачається сучасний концепт екологічного права, як відповідної ідеології по врахуванню економічних, екологічних та духовних атрибутів природи. Тому не даремно, що однією з основних цілей реалізації Стратегії державної екологічної політики визначено підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, виховання, освіти, культури, моральності з метою формування людини нової генерації, здатної взяти на себе відповідальність за збереження, охорону і захист природи перед прийдешніми поколіннями людей (ціль 1).

Доцільно зауважити, що в сучасних умовах засади концепту екологічного права не враховуються при формуванні науки екологічного права як цілісної системи наукових поглядів про правові норми, правила, вимоги, спрямовані на реалізацію мети національної екологічної політики, особливо щодо стабілізації і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження *екологічно збалансованої системи природокористування* та збереження екологічних систем, що власне передбачено Стратегією. Особливо це споглядається у підходах до характеристики наукової спеціальності 12.00.06, в межах якої

виокремлено природоресурсне право як окремої галузі нарівні з екологічним правом, та стосується Паспорта цієї спеціальності, затвердженого ВАК України в 2008 році, коли до системи природоресурсного права віднесено енергетичне право. Загальновідомо, що в основі вироблення енергії можуть лежати природні ресурси або їх властивості (тепло при спалюванні вугілля, газу, деревини, сила руху атмосферного повітря, води або ж енергії самого Сонця), проте процес цього вироблення здійснюється при реалізації того чи іншого виду господарювання. А отже, регулювання суспільних відносин по виробленню енергії відноситься в сучасних умовах до сфери господарського права. Екологічне право, а в його межах природоресурсне, може розглядати комплексні питання використання (видобування) енергетичних природних ресурсів та забезпечення екологічних вимог при цьому. Тому, обраний щодо спеціальності підхід може розцінюватися як умисне, свідоме "розмивання" предмета екологічного права, включення до нього правовідносин цивільного, господарського та іншого права. Або ж окреслюється інший висновок: екологічне право стає концептом (основною правовою ідеологією) всього національного права і законодавства, тому інші галузі права на засадах сталого розвитку мають включати у своє правове забезпечення додержання вимог і принципів екологічного права.

Екологічне право – це публічно-правова галузь, в основі якої лежить правове забезпечення публічних інтересів, пов'язаних із немайновими благами, зокрема інтересів Українського народу на реалізацію права власності на природні ресурси як національне багатство, права на безпечне та якісне навколишнє природне середовище, права на екологічне благополуччя. Така галузь може співвідноситися із природоресурсним та природоохоронним правом як загальне та особливе, в межах якого визначаються загальні вимоги, правила, нормативи, які застосовуються шляхом дієвості імперативних методів правового регулювання суспільних екологічних правовідносин, в тому числі шляхом обмежень у природокористуванні.

Правове забезпечення екологічної безпеки з екологічним правом може співвідноситися як елемент механізму правового забезпечення біологічної, генетичної, медичної, продовольчої та інших видів безпеки у процесі використання природних ресурсів та здійсненні екологічно небезпечних видів діяльності, включених до спеціальних Переліків. Особливістю екологічного права при цьому є склад суб'єктів правовідносин, на регулювання поведінки яких воно спрямоване: це обов'язкова наявність цілої системи публічних органів – органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних, правозахисних органів, з одного боку, та з іншого – природокористувачів, які не лише використовують природні ресурси в господарських цілях, а й здійснюють небезпечні впливи на них фізичних, хімічних чи біологічних факторів їх діяльності, а тому мають законодавчо визначені зобов'язання по виконанню природоохоронних заходів.

Отже, сучасне екологічне право має враховувати економічні, екологічні та духовні властивості природи, в

межах якого повинні бути глибоко відображені правові, філософські, політичні, соціальні, естетичні, ціннісні та інші ідеологічні судження та критерії оцінки відношення суспільства до природи. В межах формування концепта екологічного права мають бути чітко визначені загально визнані принципи: поміркованість (обмеження) в природокористуванні; безперервність (постійність) включення окремої особи у колективну спільність щодо вирішення екологічних проблем; справедливості щодо несення відповідальності нинішніх поколінь людей за стан навколишнього природного середовища перед майбутніми поколіннями; життєвість (існування) всіх елементів природи, включаючи гармонійне існування самої людини в природі, без загрози їй шкоди, відтак єдність природи і людини; гармонія (загальна згода) та відновлення цінності духу природи; гуманізм та чуттєвість, інтуїтивність при виробленні нових напрямів взаємодії з природою, особливо таких, що спрямовані на охорону природи як "святого храму" людського духу. Доцільно підтримати М.М. Бринчука, який зауважує, що "в умовах ефективного суспільного розвитку головне – на основі закономірностей дієвого функціонування права створити правові механізми, реалізація яких дозволить відновити і підтримати сприятливий стан навколишнього середовища та його окремих компонентів – землі, вод, лісів та ін. І такі цілі можуть бути здійснені лише за допомогою екологічного права і ради цього, як свого часу і природоресурсне (в тому числі земельне) право, воно було в свій час віділено, визнано" [4, с. 26].

1. Шестерюк А.С. К вопросу о предмете экологического права // Экологическое прав. – 2005. № 1. – С. 54-60. 2. Голиченков А.К. Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. – М., 2007. – С. 19-36. 3. Андрейцев В.И. Экологическое право и законодательство суверенной Украины: проблемы реализации государственной экологической политики [текст]: моногр. / В.И. Андрейцев. – Д.: Национальный юридический университет, 2011. – 373 с. 4. Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями права // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 25-37. 5. Ермоленко В.М. Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природоресурсного права // Право України. – 2010. – № 6. – С. 148-153. 6. Хвесик М., Бистряков І. Руйнуючи природні ландшафти, ми знищуємо самі себе // Урядовий кур'єр. – 2012. № 95. – 30 травня. – С. 45. 7. Краснова М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія / М. В. Краснова. – К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2008. – 439 с. 8. Каракаш І.І. Методологія та форми взаємодії людини і суспільства з природним середовищем у різні періоди розвитку цивілізації // Екологічне право України: підручник для студентів вищих навч. закладів / за ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – 788 с. 9. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування: Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук по спеціальності: 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – К., 2012. – 36 с. 10. Лю Хунянь. Концепт и взгляды на природу в экологическом праве // Государство и право. – 2010. – № 3. – С. 90-99. 11. Раянов Ф. С. Концепция устойчивого развития и Российская государственно-правовая действительность / Ф. С. Раянов // Право и политика. – 2004. – № 12. – С. 5-10. 12. Карпович Н.А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства: Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. – Минск, 2012. 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.

Надійшла до редколегії 12.03.12

Г. Балюк, д-р юрид. наук, проф.

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ:
ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ,
СТВОРЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СТОЛИЦІ СВІТУ
ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

В статті автором розглядаються проблеми правового забезпечення екологічної складової сталого розвитку як в Україні, так і в глобальному масштабі, обґрунтовується пропозиція щодо створення в Україні екологічної столиці світу, досліджуються шляхи удосконалення вітчизняної екологічної освіти, зокрема еколого-правової освіти.

Ключові слова: еколого-правові проблеми, концепція сталого розвитку, екологічна столиця світу, еколого-правова освіта.

В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения экологической составляющей устойчивого развития, как в Украине, так и в глобальном масштабе, обосновывается предложение по созданию в Украине экологической столицы мира, исследуются пути усовершенствования национального экологического образования, в частности, эколого-правового образования.

Ключевые слова: эколого-правовые проблемы, концепция устойчивого развития, экологическая столица мира, эколого-правовое образование.

This article considers the legal issues of environmental component of sustainable development, both in Ukraine and on a global scale, justified the proposal to establish Ukraine as ecological capital of the world, explores ways to improve national environmental education, in particular, environmental legal education.

Key words: ecological and legal problems, the concept of sustainable development, environmental capital of the world, environmental and legal education.

Людина і природа. У їхньому співіснуванні криється щось незбагненно містичне – були переконані наші пращури, схиляючись перед могутністю природних стихій. Нинішні люди, озброївшись науковими знаннями, вершиною природи вважають себе, бездумно витрачаючи її життєву силу. Парниковий ефект, зникнення багатьох видів рослин і тварин, брудні вода і повітря, виснажена земля... – це реальності сьогодення.

Протягом тривалого часу головним завданням, яке ставили перед собою держави, було зміцнення та розвиток економіки будь-якими, в тому числі екологічно небезпечними методами. Процеси стрімкого розвитку індустріалізації, глобалізації продовжувалися до того часу, поки у другій половині XX ст. держави не зіткнулися з проблемою обмеженості природних ресурсів, вичерпуваності багатьох з них та, як наслідок, – неможливості збереження в довготерміновій перспективі темпів економічного зростання. Загострення екологічної ситуації поступово набуває масштабів планетарної кризи, що охоплює різноманітні аспекти людського життя. Ця криза обумовлена наступними чинниками: швидке вичерпання природних ресурсів; екологічна криза; несприятлива демографічна ситуація; злидні і голод в багатьох регіонах світу; постійні конфлікти в суспільстві; війни з використанням зброї масового знищення; небезпека міжнародного тероризму тощо.

Отже, як бачимо, людство живе нині в дуже складний і суперечливий час: з одного боку, всі зацікавлені у зростанні промислового й сільськогосподарського виробництва, у прибутках і вигоді, а з іншого – заплющують очі на грабіжницьке, марнотратне використання надр, лісів, водних запасів, плондрування та знищення природи. Але жодному досягненню в економіці, техніці, науці ми не будемо раді, якщо питна вода в Україні перестане бути цілющою, якщо дихатимемо не чистим повітрям, а смогом, вживатимемо продукти з трансгенних рослин. А екологічна ситуація, в масштабах як всієї планети Земля, так і в нашій державі, далеко не втішна. Якщо не змінити її найближчим часом – криза невідворотна.

Водночас, Україна, прагнучи вийти з економічної, соціальної та екологічної кризи, розуміючи всю складність такого завдання, могла б, на нашу думку, запропонувати світовій громадськості з метою вирішення глобальних екологічних проблем створення міжнародної "екологічної столиці". Для обґрунтування такої пропозиції можна, наприклад, звернутися до наявного між-

народного досвіду. Зокрема, відомо, що Фінляндія створила собі столицю прав людини і Гельсінгської угоди, а Нідерланди – столицю світового правосуддя і Гаазького суду. Як бачимо, в глобальному співтоваристві столицями стали не географічні населені пункти, які отримали адміністративні повноваження, а нації, які звалили на себе соціальний тягар виконання певних функцій з організації чи координації життя глобального простору. Згідно з відомим в управлінні принципом – владу не дають, а беруть.

Функціональна екологічна столиця може бути визначена як територіальне утворення, на якому формується людський потенціал та необхідна інфраструктура для управління (координації) зусиль соціального співтовариства по здійсненню певної суспільно витребуваної функції, в даному випадку – екологічної функції.

Офіційною метою формування функціональної екологічної столиці в певній географічній точці (тобто, в Україні), можна вважати координацію зусиль і дій окремих соціальних структур та груп по виконанню екологічної функції, яка пов'язана із забезпеченням сталого розвитку. Неформальною (а, можливо, і головною) метою створення такої столиці може стати залучення в дану точку простору капіталу. Для цього існують прямі і опосередковані передумови. Прямі обумовлені тим, що ресурси тут будуть концентруватися під вирішення тих чи інших завдань, пов'язаних із здійсненням вказаної функції. Опосередковані передумови складаються завдяки підвищенню динаміки ходу соціальних процесів на даній території. Приплив відвідувачів (як ділових, так і стихійних) створить умови для розвитку сфери послуг, інфраструктури, фінансового бізнесу і т.п. Приплив же капіталів змусить формувати адекватну фінансову мережу органів по обслуговуванню та перекачуванню відповідних засобів.

Слід погодитись з тим, що умовою і неминучим етапом формування функціональної екологічної столиці саме в Україні є "розкрутка", по-перше, суспільної необхідності даних соціальних функцій, по-друге, "бренду" (іміджу) даної території [6].

Україна має безумовне право стати екологічною столицею світу, хоча б на тій підставі, що майже 30 років тому назад вона ці права вистраждала, приборкавши першу глобальну катастрофу планетарного масштабу – Чорнобильську катастрофу.

Минуле некероване – і відвернути Чорнобильську катастрофу уже нікому не під силу. Однак, Україна має всі можливості з максимальною користю для себе використати інформаційний багаж Чорнобиля, який зробив Україну за один день відомою без перебільшення у всьому світі, створив їй (висловлюючись професійною мовою PR-мейкерів) 100 відсотковий маркетинговий бренд.

Поняття "екологічна столиця" – надзвичайно складне і серйозне. І відповідь на нього може бути дана лише завдяки зусиллям фахівців багатьох наук і практик. Проте, в основу його вирішення має бути покладено, перш за все, такий чинник, як воля держави, а точніше вищого керівництва держави, зокрема в особі Президента України, який міг би, на нашу думку, виступити з такою ініціативою, на одному з міжнародних самітів (наприклад, Ріо-2012).

Найважливіші функції, координацію яких могла б взяти на себе майбутня екологічна столиця, – це організаційні, правові, наукова та освітня, економічні тощо. Схематично вони можуть бути представлені наступним чином:

1) організаційні: на сьогодні два офіси ЮНЕП (Комісії з охорони навколишнього середовища ООН) розквартировані в Найробі, Кенія (Всесвітній офіс) та Женеві (Європейський офіс). Україна могла б запропонувати сформувати на її території, скажімо, Раду з науки та освіти у галузі екології;

2) правові: відомо, що прецедент Україна уже створила, успішно провівши в м. Києві (травень 2003 р.) екологічний саміт, на якому було підписано ряд угод у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) наукова і освітня: координація зазначених функцій передбачає організацію та проведення наукових конференцій; створення умов для роботи постійних і тимчасових комісій і комітетів (рад); ініціювання окремих програм в галузі освіти; лідерство по підготовці навчальної літератури, а також рекомендацій і стандартів по їх підготовці, тощо;

4) економічні: передбачають певна лідерство в екологізації економічної (виробничої) сфери, і могли б набути форму спеціалізації економіки на створення та реалізацію товарів екологічного призначення. Останнє надзвичайно актуальне для всього світового співтовариства.

Як відомо, в результаті осмислення та глибокого вивчення глобальних проблем виникла концепція сталого розвитку суспільства, як такого, що надійно забезпечує збереження довкілля і задоволення потреб не лише нинішнього, а й наступних поколінь людства. Ця ідея має найширший резонанс у світі завдяки участі в її розробці, популяризації та практичному втіленні в життя як науковців, так і громадсько-політичних сил, зокрема Організації Об'єднаних Націй та її інститутів, засобів масової інформації тощо. ООН на сьогодні є найважливішою організацією, яка займається сталим розвитком.

Потужний імпульс для утвердження ідеї сталого розвитку дала представницька конференція ООН з проблем довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992), яку ще називають – "саммітом Землі", "світовим саммітом", або "саммітом у Ріо". Найбільшим досягненням цієї конференції був сам процес визнання того факту, що проблеми навколишнього природного середовища і проблеми розвитку більше не можуть розглядатися окремо одна від одної. На конференції були продемонстровані усі аспекти глобальної та регіональної екології, незалежно від рівня економічного розвитку (глобального потепління клімату, посилення тиску зростаючої чисельності населення на природу, проблеми бідності тощо). Керівники 179 країн-членів ООН закликали уряди усіх країн світу і усіх жителів планети до запровадження

принципів екологічно безпечного розвитку у сфері економічної, екологічної та соціальної політики. Важливе значення для вирішення зазначених проблем мають документи, які були прийняті на конференції: Декларація про навколишнє середовище і розвиток; "Порядок денний на XXI століття"; Заява про принципи управління, збереження і сталий розвиток лісів; Рамкова конвенція про проблеми зміни клімату; Конвенція про біологічне різноманіття.

Але головне – вперше було сформульовано концепцію сталого розвитку, яка включає наступні основні положення: в центрі уваги – людина, яка повинна мати право на здорове, плідне життя у гармонії з природою; охорона навколишнього природного середовища повинна стати невід'ємною частиною процесу розвитку і не може розглядатися окремо від нього; задоволення потреб розвитку та збереження навколишнього природного середовища повинно поширюватися не лише на нинішнє, але і на майбутні покоління; зменшення розриву у рівні життя між державами, викорінення бідності належить до числа найважливіших завдань світового співтовариства; щоб досягти сталого розвитку, держави повинні виключити або зменшити використання тих моделей виробництва, які йому не сприяють.

З переліку прийнятих документів варто виокремити "Порядок денний на XXI століття", який став програмою дій по переходу людства на засади сталого розвитку. Вперше на такому безпрецедентному рівні було заявлено про недопустимість розгляду навколишнього середовища та соціально-економічного розвитку у відриві одне від одного – досягнення здорового довкілля та здорової економіки для всіх народів світу повинні розглядатися в єдності.

В основу програми "Порядок денний на XXI століття" покладено більше сорока принципів та рекомендацій, що витікають із концепції сталого розвитку. Основні з них у *правовій сфері*: уніфікація законів та правил для всіх країн світу; перегляд існуючого міжнародного законодавства з метою підвищення його ефективності; розробка національних планів дій у всіх країнах із широким залученням громадськості.

У вищезазначених документах передбачався механізм реалізації положень "Порядку денного на XXI століття" на національному і на міжнародному рівнях. *Національний рівень* передбачає обов'язок національних урядів забезпечувати перехід до сталого розвитку, що потребує розробки національних стратегій і проведення відповідної політики. Порядок денний на XXI століття закликає уряди прийняти національні стратегії сталого розвитку. До того ж, їх необхідно розробляти з широким залученням громадськості. Вказана угода покладає головну відповідальність за зміни на національні уряди, але разом з тим зазначає, що вони повинні співпрацювати з регіональною та місцевою владою, об'єднаннями громадян. *Міжнародний рівень* передбачає, що, зусилля держав повинні координуватися через міжнародні організації, такі як система органів ООН, Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, Всесвітня Торгівельна Організація та інші. Лише партнерство у глобальному масштабі може принести надію на сталий розвиток. З метою забезпечення підтримки виконання цілей "Порядку денного на XXI століття" у всьому світі генеральна Асамблея створила у 1992 році Комісію зі сталого розвитку. Цей орган контролює і доповідає про детальний хід виконання "Порядку денного на XXI століття" та інших документів. Вона сприяє активному та безперервному діалогу між урядами, громадянським суспільством та міжнародними організаціями, спрямованому на вирішення найгостріших проблем, пов'язаних зі сталим

розвитком, та на координацію дій в межах ООН з питань навколишнього природного середовища та розвитку.

Однак, незважаючи на особливу гостроту проблем, які постали перед людством наприкінці XX століття, узгоджена в Ріо концепція "сталого розвитку" не набула в Україні достатнього поширення, а ухвалена на найвищому рівні програма "Порядок денний на XXI століття" досі не знайшла належного відображення в національних програмах, державній політиці та економічній практиці.

Причин такого стану речей є багато. До найважливіших, на нашу думку, можна віднести: нерозуміння державною владою сучасних тенденцій світового розвитку; недостатній рівень поінформованості всіх суспільних верств про характер існуючих проблем, відірваність від існуючого світового досвіду; нерозуміння суті самої концепції сталого розвитку та ототожнення його з захистом довкілля, як таким; незнання документів, прийнятих в цій сфері; відсутність, або неефективність національних інституцій, що займалися б проблемою комплексного впровадження засад сталого розвитку та інше.

На жаль, і досвід багатьох інших держав, що прийняли відповідні стратегії сталого розвитку, в тому числі держав Центральної і Східної Європи – нових членів ЄС, говорить про те, що більшість таких стратегій існують лише на папері й стикаються з серйозними проблемами їх довгострокової практичної реалізації. Україні важко адаптувати традиційний для Євросоюзу шлях – від пріоритетів охорони довкілля до забезпечення сталого розвитку, оскільки пріоритети стрімкого економічного зростання тиснуть на Україну сильніше, ніж свого часу на країни Євросоюзу. Однак розумної, раціональної альтернативи цьому шляху немає.

Україна на сьогодні потребує збалансованого розвитку, при якому виробництво та споживання будуть ощадними й дбайливими до природних ресурсів, дадуть можливість природним екосистемам відновлюватися, бути безпечними для людей, підтримувати життєдіяльність прийдешніх поколінь. Збалансований розвиток включає в себе багато складових, але він не можливий без зміни природоохоронного світогляду всіх громадян, без екологічної освіченості, свідомості, культури суспільства. Саме від людей залежить, чи зменшуватимуться викиди, що забруднюють атмосферу, чи не шкодитимуть відходи виробництва й життєдіяльності людей довкіллю тощо. Ці напрями мають стати пріоритетними для влади.

Важлива роль у вирішенні екологічних проблем, безумовно, належить правовому регулюванню. Однак, ефективність регулювання відносин в сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування і забезпечення екологічної безпеки продовжує залишатися низькою, про що свідчить насамперед стан навколишнього середовища на значній частині території України, погіршення здоров'я населення, виснаження природних ресурсів тощо. Практика останніх років показала, що зростання кількості актів в екологічному законодавстві слабо здатне впливати на зміну вищезазначеної негативної ситуації. Більш того, воно призводить до посилення неузгодженості між нормативно-правовими актами, а іноді і прямої суперечності, конкуренції норм чинних законів та інших нормативно-правових актів, появи актів з невиправдано вузьким предметом правового регулювання ("дрібнотем'я законів").

Тривогу викликає тенденція до заміни діючих законодавчих актів новими, у тому числі при збереженні багато в чому попередньої їх структури. По-перше, тим самим порушується один з принципів розвитку законодавства – принцип стабільності, що дозволяє за необхідності оновлювати закон шляхом внесення в нього

змін і доповнень. По-друге, нові законодавчі акти та їх проекти, на жаль, демонструють відхід від завойованих в правовому регулюванні екологічних відносин позицій, все частіше відповідають миттєвим економічним інтересам суспільства і навіть окремих його груп на шкоду екологічним та іншим перспективним громадським інтересам. Нарешті, нерідко при цьому знижується якість правового регулювання в цілому, порушуються правила юридичної техніки.

Проблема низької ефективності правового регулювання в даній сфері ускладнюється відсутністю системності екологічного законодавства як єдиного законодавчого комплексу. До цього часу галузі законодавства, що регулюють суспільні відносини з охорони навколишнього середовища, використання та охорони окремих природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, формувалися як цілком самостійні і значною мірою самодостатні правові утворення. Разом з тим органічний зв'язок усіх компонентів навколишнього середовища, об'єктивно існуюча взаємозалежність у регулюванні відносин щодо охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки з відносинами з природокористування спонукають до пошуку нових напрямків систематизації галузі екологічного законодавства.

Серед низки заходів, які реально можна протиставити даним процесам в законодавстві, що негативно відбиваються на стані навколишнього середовища та здоров'ї людини, важливе місце займає систематизація екологічного законодавства, яка дозволяє впорядкувати правове регулювання відповідних суспільних відносин і одночасно підвищити його дієвість. Однак, для досягнення позитивних результатів процеси систематизації повинні бути скоординовані з науковим осмисленням проблеми, потребуючи цілеспрямованого теоретичного обґрунтування.

Показово, що практика правотворчої діяльності нерідко свідчить про ігнорування більш доступних і простих форм систематизації, зокрема офіційної та офіційної інкорпорації, консолідації, в той час як перспектива застосування найглибшої форми впорядкування і розвитку законодавства – кодифікації у вигляді Екологічного кодексу України – на сьогодні пропонується і в деяких документах програмного характеру, і в публіцистичній безсерйозного опрацювання питання. Очевидно, що такий підхід до систематизації далеко не завжди характеризує напрями вдосконалення екологічного законодавства, які обираються, як обґрунтовані і послідовні.

Особливої актуальності на цьому фоні набувають розробка концепції систематизації екологічного законодавства та її практичне застосування.

Систематизація екологічного законодавства України, на нашу думку, повинна здійснюватися на основі єдиної наукової концепції, основні положення якої полягають у визначенні: цілей і завдань систематизації даної галузі; комплексу вихідних умов систематизації, а також факторів, що впливають на фіксацію умов і меж систематизації екологічного законодавства; форм систематизації стосовно конкретного етапу розвитку екологічного законодавства, їх особливостей у зв'язку зі специфікою сучасного стану, тенденцій і проблем розвитку екологічного законодавства; критеріїв відбору систематизуючих нормативно-правових актів щодо обраних форм систематизації; базових правових орієнтирів законодавства, що систематизується (цілей, завдань, принципів, системи дефініційованих правових понять).

Крім того, сучасні екологічні проблеми і пошуки шляхів їх вирішення, на нашу думку, є передумовами запровадження нової моделі освітньої системи XXI століття. Така система покликана поєднати в собі все по-

зитивне з минулого і сучасного, а також повинна бути орієнтована на формування якісно нової людини – людини екологічної, оскільки витоки екологічних проблем, як уже неодноразово зазначалося, слід шукати, перш за все, в самій людині, в особливостях її "людських якостей". Отже, цілком очевидно, що для вирішення екологічних проблем необхідно змінити саму людину, її свідомість, культуру, світогляд тощо. Вирішальну роль в цій трансформації покликана відіграти саме еволюція свідомості, якої можна досягти, зокрема шляхом екологізації свідомості особистості, в тому числі і шляхом екологізації правової свідомості людини.

Осмислення суті і ролі освіти в процесі екологізації свідомості як особистості, так і суспільства в цілому, переходу суспільства до сталого розвитку дало підстави зробити наступні методологічні і соціальні висновки: яка система освіти, таке суспільство і держава, і навпаки, яка держава, така і освіта. Це означає, що перехід до сталого розвитку суспільства повинен здійснюватися через сталу освіту. Стосовно України виявляється достатньо виражена особливість: нестабільне суспільство – нестабільна освіта – нестабільні реформи.

В світлі концепції сталого розвитку ідеалом освітніх систем має стати формування особистості, яка готова будувати свої відносини з навколишнім середовищем на основі розуміння його цілісності та архіважливості для існування самої людини. Такі якості особистості можуть бути закладені через освітні системи. І в даному разі необхідно об'єднати зусилля практично всіх наук: філософії, соціології, політології і, безумовно, правової, а особливо – еколого-правової науки.

Концептуальною основою для перебудови освітнього процесу в Україні, включаючи як екологічну освіту, так і екологізацію освітньої діяльності в цілому, враховуючи вимоги сталого розвитку, можна вважати стратегію Європейської економічної комісії ООН для освіти в інтересах сталого розвитку, яка була прийнята на Нараді високого рівня представників міністрів охорони навколишнього середовища і освіти (Вільнюс, 17-18 березня 2005 р.). Мандат на підготовку зазначеної стратегії був зафіксований у Заяві міністрів, зробленій на п'ятій конференції "Навколишнє середовище для Європи" (Київ, травень 2003 р.). Метою Стратегії є заохочення держав-членів ЄЕК ООН до розвитку і включення освіти в інтересах сталого розвитку в свої системи формальної освіти в рамках відповідних навчальних дисциплін, а також в неформальну освіту.

В Україні, на жаль, послідовне включення в систему вітчизняної освіти Концепції сталого розвитку відбувається надто повільно. Така ситуація пояснюється і законодавчими причинами. Згідно зі ст. 7 (Освіта і виховання в галузі навколишнього природного середовища) Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [2] підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів забезпечуються загальною обов'язковою комплексною освітою та вихованням в галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі, в дошкільних дитячих закладах, в системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Екологічні знання згідно з чинним вітчизняним законодавством є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища.

Не важко помітити, що зміст ст. 7 вищезазначеного закону носить декларативний характер.

Не зважаючи на те, що правовою основою екологічної освіти в Україні є Конституція України [3], Закони України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про освіту" [1], "Про вищу освіту" [4], проте відсутні спеціальні закони, які б регулювали державну політику в сфері екологічної освіти, а також виховання екологічної свідомості та культури, які б містили положення зі сталого розвитку.

Розробка та прийняття зазначених законів дали б можливість втілювати освітній процес на системній основі з врахуванням Концепції сталого розвитку, включаючи екологічну освіту, а також проводити екологізацію освітньої діяльності в цілому.

Екологічна освіта і, в першу чергу, еколого-правова, повинна стати складовою частиною освіти. Адже за допомогою еколого-правової освіти забезпечується вирішення загального завдання – екологізація юридичної освіти, формування еколого-правової свідомості і еколого-правової культури, а також активної громадянської екологічної позиції, яка не можлива без достатнього рівня еколого-правових знань. Еколого-правові знання необхідні для вирішення екологічних проблем юридичними засобами, що вимагає підготовки високопрофесійних юристів, які володіють ґрунтовними знаннями в сферах – екологічній, правовій та сталого розвитку.

Основні параметри для впровадження положень сталого розвитку у вітчизняну освіту закладені в Законі України від 21 грудня 2010 р. "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" [5], в якому серед ряду першопричин екологічних проблем України названо недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього середовища та переваг сталого розвитку, недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства та недотримання природоохоронного законодавства. Національна екологічна політика спрямована на досягнення стратегічних цілей, серед яких лідирує підвищення рівня суспільного екологічного свідомості. Для досягнення зазначеної цілі поставлено ряд завдань, серед яких: розроблення до 2015 року і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України; створення до 2015 року системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища; створення до 2015 року мережі регіональних еколого-просвітницьких центрів на базі закладів освіти, неурядових природоохоронних організацій тощо; розроблення до 2015 року організаційного механізму місцевого, регіонального та національного рівня для активного залучення громадськості до процесу екологічної просвіти та виховання.

Аналізуючи вищезазначені положення Стратегії державної екологічної політики, на нашу думку, можна стверджувати, що нею визначена основна задача у сфері екологічної освіти, яка спрямована на підвищення екологічної свідомості, екологічної культури населення, освітнього рівня і професійних навиків у сфері екології. Для цього необхідні: створення державних і недержавних систем безперервної екологічної освіти; включення питань екології, раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища і сталого розвитку України в навчальні плани на всіх рівнях освітнього процесу (необхідно включити в освітні програми вищої і післядипломної професійної освіти навчальні курси зі сталого розвитку) з посиленням ролі соціальних та гуманітарних аспектів екологічної освіти та еколого-просвітницької діяльності; підготовка і перепідготовка педагогічних кадрів у сфері екології для всіх

рівнів обов'язкової та додаткової освіти, в тому числі з питань сталого розвитку країни; включення питань формування екологічної свідомості, екологічної культури у державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку територій; державна підтримка діяльності закладів системи освіти, які здійснюють екологічну освіту; розробка стандартів освіти, орієнтованих на роз'яснення питань сталого розвитку України; розвиток системи підготовки у сфері екології керівних кадрів різних сфер виробництва, економіки та управління, а також підвищення кваліфікації працівників природоохоронних служб, правоохоронних і судових органів, підвищення інформованості з питань законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, сталого розвитку України, а

також навчання їх методам управління з врахуванням екологічного фактора; підтримка та публікація матеріалів з екологічних питань у засобах масової інформації.

Вищезазначені положення повинні бути враховані також при створенні нормативно-правової бази і умов для здійснення освітньої діяльності в контексті сталого розвитку.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 34 – Ст. 451. 2. Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 41 – Ст. 546. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30 – Ст. 141. 4. Відомості Верховної Ради України. – 2002 – № 20 – Ст. 134. 5. Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 26 – Ст. 218. 6. Мельник Л.Г. "NEW-BACЮКИ" глобального масштаба: екологічне ессе. – Суми: ИТД "Университетская книга", 2004. – 56 с.

Надійшла до редколегії 12.03.12

УДК 349.6

П. Гвоздик, канд. юрид. наук, доц.

МЕХАНІЗМ УЗГОДЖЕННЯ НОРМ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З НОРМАМИ ІНШИХ ГАЛУЗЕЙ ЗАКОНОДАВСТВА

В статті досліджуються питання узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства, оцінюються фактори, що впливають на характер та стан такої узгодженості, аргументують пропозиції щодо удосконалення законотворення у даній сфері.

Ключові слова: екологічне законодавство; закони; нормативно-правові акти, охорона навколишнього природного середовища, природокористування.

В статье исследуются вопросы согласования норм экологического законодательства с нормами других отраслей законодательства, оцениваются факторы, которые влияют на характер и состояние такой согласованности, аргументируются предложения по совершенствованию законотворчества в данной сфере.

Ключевые слова: экологическое законодательство; законы; нормативно-правовые акты; охрана окружающей природной среды, природопользование.

The article examines the harmonization of norms of environmental legislation with the norms of other branches of law are evaluated factors influencing the nature and status of such consistency, argue the legislative proposals to improve in this area ..

Keywords: environmental legislation, laws, regulations, environmental protection, natural resources.

Розвиток правового регулювання відносин в галузі охорони навколишнього природного середовища мав своїм наслідком не тільки формування самостійної галузі законодавства, але й екологізацію інших галузей законодавства. Обумовлено це тим, що вирішення екологічних проблем потребує акумуляції усіх ресурсів (матеріальних, ідеологічних, управлінських тощо) суспільства, фокусування уваги не тільки на сферах, де безпосередньо виявляються негативні екологічні наслідки діяльності людини, але й на тих, де вони породжуються і де мають вирішуватися.

Зазначені обставини зумовили побудову екологічного законодавства. В ньому поряд з нормами, що встановлюють вимоги щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки в окремих сферах суспільного виробництва, сформувалися норми, що запозичені з інших галузей законодавства (адміністративного та фінансового законодавства, законодавства про освіту та об'єднання громадян тощо). Цім нормам було надано екологічного забарвлення, внаслідок чого вони стали органічної частиною екологічного законодавства.

Різноманітність галузевої належності правових норм законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища обумовило його комплексний характер. Для комплексних галузей законодавства властивим є глибока юридична єдність. У даній галузі законодавства це обумовлено, насамперед, прив'язкою до суспільних екологічних відносин, узгодженістю правових приписів різної галузевої належності й як наслідок чіткої об'єктивної визначеності цієї галузі. Проте комплексність законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища вказує також на наявність поряд з основним центром управління даної ком-

плексної галузі законодавства (Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища") й інших, що очолюють ту чи іншу галузь законодавства, чинять специфічний вплив на застосування приписів екологічної спрямованості.

Це можна проілюструвати на прикладі інституту юридичної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища, який формується за наступною схемою. У головному для екологічної сфери законі (Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища") встановлюються загальні переліки правопорушень, які конкретизуються в головних підгалузевих законодавчих актах (Земельному кодексі України, Водному кодексі України, Лісовому кодексі України, Законі України "Про тваринний світ" тощо), а кваліфікаційні ознаки, за яким визначається вид юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної тощо), санкції за їх скоєння в кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному законодавстві. Отже, з боку головних законодавчих актів в галузі охорони навколишнього природного середовища регулюючий вплив на інститут юридичної відповідальності пов'язаний з визначенням видової належності відповідних екологічних правопорушень, їх виявом у процесі тієї чи іншої діяльності, що чинить вплив на довкілля або має природоохоронний характер. З боку ж головних для певної сфери юридичної відповідальності законодавчих актів іде детальна регламентація того чи іншого виду юридичної відповідальності. Візьмемо, наприклад, Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. та Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (з наступними змінами). Вони містять окремі розділи, присвячені відповідно екологічним злочинам та адміністративним екологічним правопорушен-

ням. Статті, що включені до цих розділів базуються на загальних складах правопорушень, передбачених законами, що визначають правові засади охорони довкілля, охорони та використання окремих природних ресурсів. При цьому екологічні правопорушення диференціюються за ознаками злочинів та адміністративних правопорушень, отримують ті чи інші кваліфікуючі ознаки. Окрім того, при формуванні складів екологічних злочинів та адміністративних екологічних правопорушень, їх застосуванні враховуються базові (загальні) положення Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, що поширюються на усі інститути кримінальної та адміністративної відповідальності. До таких положень відносяться, зокрема, ті, що визначають поняття злочину та адміністративного правопорушення, форми вини, обставини, що виключають застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності або ж пом'якшують відповідальність, види кримінальних та адміністративних стягнень тощо. Таким чином норми про кримінальну та адміністративну відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища, з одного боку, органічно включаються у загальну систему законодавчого регулювання цих видів відповідальності, а з, іншого, генетично пов'язані з екологічним законодавством, з екологічними відносинами, що виникають у зв'язку з природокористуванням, охороною довкілля. Отже, у наявності усі ознаки міжгалузевого (комплексного) інституту юридичної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Такий міжгалузевий характер мають й інші еколого-правові інститути (управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, економіко-правового стимулювання природокористування, екологічного інформування тощо), що базуються на приписах не тільки екологічного, а й інших галузей законодавства (адміністративного, фінансового, інформаційного тощо).

Наявність комплексних інститутів суттєво впливає на характер розвитку екологічного законодавства. Цей розвиток підпорядковується не тільки особливостям об'єкту правового регулювання даної сфери, а й на пряму залежить від стану інших галузей права, які залучені до регулювання екологічних відносин, процесів що впливають на їх формування. Залежність екологічного права від цих процесів настільки відчутний, що призводить до радикальних змін у характері правового регулювання тих чи інших питань охорони навколишнього природного середовища.

Показовим тут є розвиток еколого-правового регулювання фінансових відносин. На початку 90-х років минулого сторіччя саме екологічне законодавство ініціювало запровадження екологічного оподаткування. В Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" з'явилися положення, які визначили систему платежів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища. Ці положення послужили основою для формування системи відповідних платежів у податковому законодавстві, зокрема, в Законі України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р. [1]. Проте в наступні роки ситуація змінилася. Ініціатива у регулювання фінансових аспектів охорони навколишнього природного середовища перейшла до податкового та бюджетного законодавства. Внаслідок змін у системі зборів за спеціальне природокористування, забруднення довкілля, акумуляції коштів від цих зборів у складі відповідних фондів, які передбачалися законами про державний бюджет на поточний рік та базовими законами з питань бюджету та оподаткування, радикально оновилися по-

ложення з фінансових питань охорони довкілля в екологічному законодавстві. Зокрема, згідно Закону України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. [2] фонди з охорони навколишнього природного середовища, де акумулювалися кошти від зборів за забруднення, були позбавлені позабюджетного статусу. Вони увійшли до складу бюджетів. Безпосередньо цей момент у екологічному законодавстві закріпив Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 05.03.1998 р. [3]. Найбільш відчутно позначилися на оподаткуванні у даній сфері прийняття Податкового кодексу України від 02.12.2010. [4]. Він ввів поняття екологічний податок, під яким розуміється загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів ... (розділ VIII). За межами визначення цього податку лишилися платежі (збори) за спеціальне використання природних ресурсів. Цей момент дуже важливий. Адже таким чином база екологічного оподаткування суттєво зменшилася. Зазначене відбулося не тільки у Податковому кодексі України, а й в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", з якого вилучені положення, присвячені зборам за спеціальне природокористування. Натомість, в останньому (пункт "г" ст.41, статті 46, 47) фіксуються питання, пов'язані з застосуванням екологічного податку у розумінні Податкового кодексу України. Таким чином, збори за спеціальне використання природних ресурсів вилучені з системи економічного стимулювання раціонального природокористування, відновлення природних ресурсів. Вони, по суті можуть бути використані на будь які цілі не пов'язані з охороною та раціональним використанням природних ресурсів. У цьому вбачається відхід від ключових моментів екологічної політики в Україні, які були започатковані у 1991 році і передбачали акумуляцію коштів від зборів за природокористування та забруднення довкілля виключно на екологічні цілі.

Оцінюючи зазначену ситуацію з правової точки зору ми можемо констатувати, що додержано пріоритету Податкового кодексу у регулюванні податковий відносин, але проігноровано основні принципи охорони навколишнього природного середовища, зафіксовані у ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", які наголошують на пріоритеті екологічних цілей та завдань при вирішенні питань економічного та соціального розвитку, у тому числі у процесі використання природних ресурсів. Тут варто зазначити, що збори за природокористування дають не тільки кошти, що можуть бути використані для раціоналізації використання природних ресурсів, а й через механізми формування та стягнення безпосередньо впливають на екологічну мотивацію суб'єктів природокористування, що споживають (експлуатують) природні ресурси.

Залежність екологічного законодавства від інших галузей законодавства відчутно виявляється при застосуванні в ньому положень адміністративного законодавства. Останні широко представлені у положеннях екологічного законодавства, що визначають систему органів виконавчої влади, які наділені природоохоронними повноваженнями, функції державного управління у даній сфері суспільних відносин. За допомогою цих положень формується механізм реалізації еколого-правових приписів, забезпечується інформування громадськості про органи, що несуть відповідальність за реалізацію екологічної політики держави. З огляду на зазначене до змін положень адміністративного харак-

теру в екологічному законодавстві слід підходити дуже обережно. Адже несвоєчасна зміна може призвести до того, що певний час (іноді досить тривалий) в законах зберігаються норми, що застаріли, не відбивають реальну ситуацію у системі державного управління в даній сфері, несуть викривлену інформацію про органи, що відповідають за вирішення екологічних проблем в державі. Нажаль, зазначена ситуація є не уявною, а реальною. Наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" з великими запізненнями реагує на зміни в системі державного управління в даній сфері. Наприклад, після ліквідації у 2000 році Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки його правонаступником стало Міністерство екології та природних ресурсів України. Цю ситуацію зафіксував Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.20), в якому згадується спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Проте "мимо" зазначеного Закону пройшла та обставина, що у 2003 році Міністерство екології та природних ресурсів України було реорганізоване у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Цікаво, що за Указом Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [5] Міністерство охорони навколишнього природного середовища було реорганізовано в Міністерство екології та природних ресурсів України. Сьогодні маємо те, що зовнішньо згадує мий у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.20) центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів відповідає тому, що передбачений відповідними Указами Президента України. Але за своїми параметрами між органом, що визначається Законом України Про охорону навколишнього природного середовища та Указом Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010, є велика різниця (цей Указ з структури зазначеного Міністерства вилучив Державну екологічну інспекцію України та Державну службу геології та надр України). Безумовно, що з часом зазначені моменти будуть враховані у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища". Проте, очевидна залежність цього Закону та інших законів, що регулюють екологічні відносини, від змін у адміністративно-правовому регулюванні, досить ускладнює оперативне коригування цих законів, які довгий час продовжують надавати викривлену інформацію про реальний стан у державному управлінні в галузі охорони довкілля. Варто погодитися з думкою, що у документах, що ініціюють чергове реформування системи органів виконавчої влади, має бути зафіксований період, у якій не допускаються наступні зміни у зазначену систему, що надасть можливість останній адаптуватися до нових умов, розкрити свої можливості вирішувати екологічні та інші проблеми у державі [6].

Суттєво позначається на розвитку еколого-правового регулювання конституційне законодавство. Закони та інші нормативно-правові акти, що регулюють

екологічні відносини, мають відповідати Конституції України (ст.8). Пріоритет Основного Закону України над іншими законами є безспірним. Усі закони, що приймаються після 28 червня 1996 року, коли було прийнята чинна Конституція України, узгоджуються з нею. Проблеми виникають з законами, що були прийняті до 28 червня 1996 року. В них досі збереглися положення, що не відповідають конституційним приписам. Зокрема, це стосується конструкції права власності на природні ресурси, що зафіксована в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.4). У ньому, наприклад, розпорядження природними ресурсами від імені народу України покладається на Верховну Раду України. Тоді як в Конституції України йдеться про здійснення від імені Українського народу права власності на природні ресурси органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст.13). Іншим прикладом даного роду може слугувати положення Закону України "Про природно-заповідний фонд України" (частина перша ст.53), за яким рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Конституція таких повноважень Президенту України не надає. Логічно було б покласти їх на Кабінет Міністрів України. Зазначені та інші неузгодженості між Конституцією та законами є наслідком інертності законотворчого процесу, в якому змінам до законів, пов'язаних з їх приведенням у відповідність до Основного Закону України не приділяється належної уваги.

Таким чином, можна констатувати, що екологічне законодавство забезпечивши екологізацію інших галузей законодавства сьогодні знаходиться під їх зворотним впливом. Цей вплив не завжди є позитивним, що зумовлює потребу у вдосконаленні законотворення в даній сфері. При опрацюванні нових законів слід пам'ятати, що додержання екологічних пріоритетів для суспільства є завжди вигідними у перспективному періоді. Саме з цієї точки зору слід оцінювати будь-який проект нового закону (особливо фінансового характеру) та вирішувати його долю. Необхідно стабілізувати систему державного управління у галузі охорони довкілля, що має надати можливість виважено розвивати нормативно-правову базу, яка забезпечує прийняття ефективних управлінських рішень у сфері екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів. Варто активізувати суб'єктів законодавчої ініціативи на опрацювання законопроектів пов'язаних з приведенням законів у відповідність до Конституції України.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст.510. 2. Закон України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 109. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 230. 4. Голос України. – 2010. – 4 грудня. – № 229. 5. Урядовий кур'єр. – 2010. – 14.12. – № 234. 6. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування: монограф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка, 2011. – С.254 – 260.

Т. Ковальчук, канд. юрид. наук, доц.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто напрями наукових досліджень у сфері правової охорони земель в Україні, виділено проблеми правового регулювання у зазначеній сфері та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: правове регулювання, правова охорона земель.

В статье рассмотрены направления научных исследований в сфере правовой охраны земель в Украине, выделены проблемы правового регулирования в этой сфере и предложены пути их решения.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовая охрана земель.

The article reviews research areas in the field of legal protection of land in Ukraine, highlighted the problems of legal regulation in this area and suggested solutions.

Key words: regulation, legal land protection.

Дослідження питань охорони земель як невід'ємної складової навколишнього природного середовища набувають в сучасних умовах своєї актуальності, оскільки, незважаючи на положення Конституції України про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, в умовах сьогодення, стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного, оскільки на всій території нашої держави поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 відсотка території), забруднення (близько 20 відсотків території), підтоплення (близько 12 відсотків території) (Розділ 1 Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 року (далі – Стратегія) [1].

Такий стан свідчить, зокрема, як про низький рівень суспільної екологічної свідомості, так і про відсутність дієвого механізму правового регулювання охорони земель в Україні, складовим елементом якого є позитивне правове регулювання відносин у сфері охорони земель, яке, в свою чергу, має враховувати наукові доробки вчених у зазначеній сфері.

Витоки наукових досліджень у сфері охорони земель як складової навколишнього природного середовища беруть свій початок ще з часів Союзу РСР, в період наукового осмислення необхідності розробки механізму правового регулювання щодо забезпечення охорони природних ресурсів поряд із їх використанням. Окремі складові такого механізму досліджувались такими вченими як Андрейцев В.І. [2], Вовк Ю.О. [3], Гетьман А.П. [4], Єрофєєв М.І. [5], Колбасов О.С. [6], Костицкий В.В. [7], Мунтян В.Л. [8; 11], Носік В.В. [9], Петров В.В. [10], Розовский Б.Г. [11; 12], Титова Н.І. [13], Шемшученко Ю.С. [11; 12; 14] та іншими вченими.

Відносини щодо змісту поняття та різних складових механізму правового регулювання охорони земель за часів незалежності України були предметом дослідження багатьох вчених. Так, зокрема, дослідження змісту поняття охорона землі, у тому числі, як основного національного багатства з урахуванням функцій, які виконує земля у життєдіяльності людини та розвитку суспільства, проведені в спеціальній земельно-правовій та еколого-правовій літературі на рівні монографічних та дисертаційних досліджень, в підручниках, навчальних посібниках з земельного та екологічного права, коментарях Земельного кодексу України, окремих статтях, матеріалах конференцій такими вченими як: Андрейцев В.І. [15; 16; 17], Балюк Г.І. [18; 19], Вівчаренко О.А. [20], Гавриш Н.С. [21; 22], Кобецька Н.Р. [23], Кудінов В. [24], Кулинич П.Ф. [25; 26], Лейба Л.В. [35], Мірошніченко А.М. [28; 29], Марусенко Р.І. [29], Носік В.В. [30], Саркісова Т.Б. [19], Семчик В.І. [31], Титова Н.І. [32], Фролов М.О. [33], Шульга М.В. [34; 35] та іншими вченими.

Зазначеними науковцями дослідження поняття охорона земель здійснювалось виходячи, по-перше, з по-

ложень ч.1 ст. 14 Конституції України, згідно з якою земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [36], яке знайшло своє закріплення в ч.1 ст. 1 Земельного кодексу України (далі- ЗК України) [37]; по-друге, принципів земельного законодавства, визначених ст. 5 ЗК України щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель та пріоритету вимог екологічної безпеки та принципів державної політики у сфері охорони земель, та визначених ст. 3 Закону України "Про охорону земель": 1) забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; 2) пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; 3) відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; 4) нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; 5) поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; 6) публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [38]; по-третє, принципів охорони навколишнього природного середовища, визначених, ст.3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [39]; по-четверте, розгляду землі як складової навколишнього природного середовища та об'єкту правової охорони згідно із ст. 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"; по-п'яте, законодавчого закріплення поняття охорони земель (ст. 162 ЗК України, ст. 1 Закону України "Про охорону земель").

Так, охорону земель розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні охорона земель – це комплекс регулятивних правовідносин, у яких опосередковуються економічні, організаційні, науково-технічні заходи, спрямовані на забезпечення збереження земель та їх ошадливе, дбайливе, раціональне, ефективне використання. Здійснення цих заходів реалізується за допомогою державно-владного впливу на поведінку учасників земельних правовідносин, що дозволяє вести мову про наявність системи правових заходів, з одного боку, як форми юридичної реалізації економічних, науково-технічних, організаційних заходів, і, з другого боку, про відносно самостійну групу заходів охорони земель – правової охорони земель, яка і являє собою конкретно-юридичне розуміння охорони земель [33, 633].

За іншим науковим підходом правову охорону земель прийнято розглядати як такий стан суспільних відносин, за яких за допомогою правових норм і заходів екологічного, економічного, земельно-правового, науково-технічного й іншого характеру гарантується та забезпечується збереження і захист усіх категорій земель, запобігання погіршенню стану довкілля та настання інших наслідків, небезпечних для життя і здоро-

в'я людей, а також застосування до порушників вимог законодавства про охорону земель заходів юридичного впливу. Крім того правова охорона земель розглядається як один із засобів забезпечення екологічної безпеки та гарантія реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що закріплено Конституцією України [19; 281].

Заслугує на увагу науковий підхід Андрейцева В.І. щодо поняття правової охорони земель сільськогосподарського призначення як комплексу ґрунтозахисних, організаційних, економічних, науково-технічних та державно-правових засобів, спрямованих на поліпшення якості, продуктивності земель, підвищення родючості ґрунтів, забезпечення дотримання вимог їх збереження відповідно до земельного законодавства та зобов'язань за земельно-правовими договорами [15; 277] та розкриття змісту кожного із наведених заходів через перелік відповідних процедур.

Так, наприклад, організаційно-технічні засоби охорони земель сільськогосподарського призначення включають: а) знімання, використання і збереження родючого шару ґрунту при проведенні робіт, пов'язаних із порушенням земель; б) рекультивацію порушених земель; в) тимчасову консервацію деградованих сільськогосподарських угідь; г) раціональну організацію території [15; 277]. Враховуючи, що кожна із зазначених процедур врегульована на рівні законів та підзаконних актів, виникає потреба у їх систематизації.

В умовах розвитку різних форм права власності на землю та земельні ділянки, законодавчо врегульованих процедур щодо набуття та припинення прав на земельні ділянки та усвідомлення необхідності проведення дієвих заходів щодо охорони земель, залишаються актуальними наукові висновки, які розкривають зміст положення Конституції України – "земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною", що передбачає, зокрема: 1) пріоритет її правового режиму порівняно з іншими матеріальними та духовними об'єктами національного багатства, підпорядкованість правового урегулювання режиму цих об'єктів правовому режиму землі як основної матеріальної цінності й національної святині, що належить на праві власності Українському народові та підлягає особливій охороні державою; 2) її формально-юридичну легалізацію як біолого-географічної, екологічної, рекреаційної, лікувальної, оздоровчої, історико-культурної та іншої цінності нації, що потребує посиленої особливої охорони держави, враховуючи її унікальні природні властивості, що забезпечують існування та розширення на ній об'єктів з підвищеним режимом державно-правової охорони з урахуванням виконання ними життєво необхідних функцій для людини та інших об'єктів живої природи, суспільства і нації; 3) виділення її окремих осередків з метою особливої державно-правової охорони шляхом зонування та встановлення специфічного правового режиму обмеження господарської діяльності, яка спроможна створювати небезпеку для життя та здоров'я людей, особливо охоронюваних об'єктів довкілля та інших унікальних і цінних об'єктів матеріального світу [16; 173].

Очевидно, що зазначені положення потребують нового осмислення та врахування при розробці нової редакції як Загальнодержавної програми використання та охорони земель так і нової редакції Земельного кодексу України.

Заслугує на увагу і наукова характеристика вченими-правниками складових охорони земель на підставі аналізу чинного законодавства та практики його застосування, виділення стимулюючої, превентивної, кон-

тролюючої та каральних функцій держави в охороні земель [19, 281-284; 22; 26; 28 тощо]

Дослідження охорони земель через характеристику правового регулювання ґрунтозахисних, організаційних, економічних, науково-технічних, юридичних та інших землеохоронних заходів з виділенням їх складових та дослідження, зокрема, окремих процедур (консервації, рекультивації тощо), необхідності проведення екологічного аудиту як правового інструменту охорони земель були проведені такими вченими як Бусуйок Д.В. [40], Гавриш Н.С. [41], Ковальчук Т.Г. [42; 43], Краснова М.В. [44, 197-201], Коваленко Т.О. [45], Кичилук Т.С. [46], Лісова Т.В. [47], Разметаєв С.В. [48], Стрельник В.В. [48], Шульга А.М. [49], Шульга М.В. [50] та іншими вченими.

Окремий напрям досліджень вчених-правників складають правовідносини у сфері охорони земель від впливу антропогенної діяльності людини та природних факторів, які проводили такі науковці як Мураховська О.О. [51], Оверковська Т.К. [52] та інші. Так, зокрема, на думку Оверковської Т.К. правову охорону земель від забруднення та псування доцільно розглядати як комплекс правовідносин, при реалізації яких на основі правових норм та реалізації науково-обґрунтованих заходів економічного, екологічного, організаційного, земельного-правового, еколого-правового, науково-технічного, технологічного та іншого характеру гарантується та забезпечується запобігання та усунення негативних наслідків забруднення земель виробничими та побутовими відходами, стічними водами, токсичними, хімічними та радіоактивними речовинами [52, 4].

Особливості правового регулювання охорони таких категорій земель як землі сільськогосподарського призначення, оздоровчого призначення, житлової та громадської забудови, земель лісгосподарського призначення, земель транспорту тощо, особливостей охорони земель різних категорій як складової їх правового режиму, а також особливостей охорони особливо цінних земель були проведені такими науковцями як Бондарчук Н.В. [53], Булах І.Г. [54], Гапотченко Т.М. [55], Греков В.О. [56], Ковальчук Т.Г. [57], Костецька О.Я. [58], Кравченко С.Д. [59], Кулинич П.Ф. [60; 61], Ониськів О.М. [62], Петлюк Ю.С. [63], Ришкова Л.В. [64], Санніков Д.В. [65], Чопик О. [66], Шаптала О.С. [67] та іншими вченими.

Так, зокрема, заслуговує на увагу висновки дисертаційного дослідження Кулинич П.Ф. у сфері правових проблем охорони земель сільськогосподарського призначення щодо: 1) необхідності забезпечення у правовому регулюванні пріоритетності охорони сільськогосподарських земель над їх використанням; 2) вдосконалення правової політики у сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення шляхом наповнення її змісту природничими закономірностями функціонування агросфери, які відображають функціонування земель сільськогосподарського призначення не лише як засобу аграрного виробництва, а, насамперед, як природного ресурсу; 3) щодо обґрунтування системи об'єктів правовідносин охорони і використання земель сільськогосподарського призначення, яка включає: сільськогосподарський земельний фонд країни, сільськогосподарські угіддя, меліоровані землі, ґрунти, полезахисні лісосмуги, агроландшафт, землі органічного землеробства [61, 4-6].

Досліджуючи питання правового регулювання охорони та використання особливо цінних земель, Ришкова Л.В., на підставі аналізу цілей правового забезпечення підвищеної охорони для земель, що входять до складу особливо цінних, зокрема, недопущення вилучення високопродуктивних земель сільськогосподарського призначення, збереження земельних ділянок, на

яких розташовані унікальні та типові ландшафти, об'єкти культурної спадщини, їх ролі у забезпеченні екологічної безпеки, обґрунтовує доцільність поділу земель на особливо цінні землі сільськогосподарського призначення та особливо цінні землі несільськогосподарського призначення [64, 5].

Особливості правового регулювання обов'язків і заборон у сфері охорони земель, співвідношення публічних та приватних інтересів у зазначеній сфері були предметом досліджень, таких вчених як Вівчаренко О. [68], Костецька О.Я. [69], Кулик Н.І. [70] та інших науковців.

Що ж стосується проблем правового регулювання у сфері охорони земель в Україні, то доцільно зазначити, що відносини у сфері охорони земель як складової навколишнього природного середовища врегульовані нормами Конституції України, численними законами та підзаконними актами, серед яких значну питому вагу займають стандарти Союзу РСР, перелік яких займає не одну сторінку тексту [28, 662-665]. Так, наприклад, відносини щодо охорони земель лише на рівні законів врегульовані положеннями Стратегії, Земельним кодексом України, Законами України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону земель", "Про меліорацію земель" від 14 січня 2000 року, "Про землеустрій" від 22 травня 2003 року, "Про пестициди і агрохімікати" від 2 березня 1995 року, "Про відходи" від 5 березня 1998 року, "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27 лютого 1991 року, "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19 червня 2003 року тощо.

Незважаючи на таку кількість нормативних актів практично заходи щодо охорони земель не виконуються, про що було зазначено в рішенні Ради національної безпеки і оборони "Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель", введеного в дію Указом Президента України від 12.01.2009 р. №5/2009 [71].

Серед причин вищезазначеного можна виокремити наступні:

Відсутність послідовної державної політики щодо охорони земель, що обумовлено, зокрема, по-перше, відсутністю Загальнодержавної програми використання та охорони земель, проекти якої за часів незалежності України розроблялись та подавались на розгляд Верховної Ради не один раз [72; 73 тощо]; по-друге, постійною реорганізацією системи органів спеціальної компетенції з питань земельних ресурсів [74], по-третє, пріоритетом економічних інтересів над екологічними в правовому регулюванні відносин у сфері використання та охорони земель.

2. Відсутність дієвого механізму правового регулювання у сфері охорони земель, що обумовлено, зокрема, 2.1.) відсутністю: а) єдиного підходу законодавця щодо змісту заходів охорони земель, передбачених в ст. 164 ЗК України та ст. 22 Закону України "Про охорону земель", про що вже зазначалося в спеціальній літературі [28; 24 та ін.]; б) чітких законодавчо закріплених процедур із відповідними стадіями та етапами щодо реалізації організаційно-технічних, юридичних, ґрунтозахисних, економічних та інших заходів охорони земель; 2.2.) неврахуванням наукових розробок вчених-правників, біологів, вчених науки ґрунтознавства при розробці нормативних актів у сфері охорони та використання різних категорій земель.

3. Неналежне фінансування заходів щодо охорони земель та економічне стимулювання власників земельних ділянок та землекористувачів.

4. Неналежне організаційно-функціональне забезпечення охорони земель.

3. Низький рівень суспільної екологічної свідомості, і, зокрема, низький рівень екологічної свідомості та відсутність інтересу у власників земельних ділянок та землекористувачів у здійсненні заходів щодо охорони земель.

Отже, підсумовуючи все вище зазначене, можна зробити наступні висновки та внести наступні пропозиції.

1. Охорону земель як правову категорію доцільно розглядати як багатоаспектне поняття: 1) як складову державної екологічної та земельної політики держави; 2) як один із визначальних принципів екологічного та земельного права і законодавства; 3) як окремий правовий інститут земельного права та складову інституту екологічного права; 4) як один із засобів забезпечення екологічної безпеки та гарантію реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля; 5) як складову правового режиму земель (у тому числі різних категорій земель); 6) як систему юридичних обов'язків учасників земельних та екологічних правовідносин; 7) як сукупність юридичних процедур із відповідними стадіями та етапами.

2. Враховуючи наукові підходи та законодавче закріплення поняття охорона земель, правову охорону земель доцільно розглядати як врегульовані правовими нормами суспільні відносини в межах яких реалізуються нормативно-технічні, економічні, організаційно-технічні, ґрунтозахисні, юридичні та інші заходи, спрямовані на забезпечення збереження та відтворення земель, екологічної цінності природних та набутих якостей земель, на раціональне та ефективне використання різних категорій земель залежно від їх цільового призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного та сільськогосподарського призначення відповідно до норм екологічного та земельного законодавства та еколого-правових і земельно-правових договорів.

3. Враховуючи вище зазначене визначення, виникає потреба в належному правовому регулюванні всіх процедур в межах реалізації нормативно-технічних, економічних, організаційно-технічних, ґрунтозахисних, юридичних та інших землеохоронних заходів шляхом систематизації норм, які містяться в численних законах та підзаконних актах, значна питома вага яких належить стандартам, та внесення доповнень до спеціального Закону України "Про охорону земель".

4. Розробка Загальнодержавної програми використання та охорони земель має здійснюватись з урахуванням зміни пріоритету в правовому регулюванні з використання земель на їх охорону та мати назву "Загальнодержавна програми охорони та використання земель". В зазначеній програмі мають бути враховані: по-перше, доктринальні положення теорії екологічного та земельного права щодо поняття землі як складової навколишнього природного середовища, та поняття охорони землі як основного національного багатства, з урахуванням функцій, які виконує земля в життєдіяльності людини та розвитку суспільства; по-друге, принципи та цілі національної екологічної політики, які передбачені Стратегією, де серед основних цілей її реалізації визначено підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, виховання, освіти, культури, моральності з метою формування людини нової генерації, здатної взяти на себе відповідальність за збереження, охорону і захист природи перед прийдешніми поколіннями [75, 37].

5. З метою забезпечення стабільності та послідовності державної екологічної та земельної політики у сфері правового регулювання охорони земель, розробка та

прийняття всіх нормативних актів, у тому числі Закону України "Про ринок земель", має здійснюватись з урахуванням вище зазначених пріоритетів та положень.

1. 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.
2. Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства / Ю.С. Шемшученко, В.И. Андрейцев и др. – К., Наук. Думка. – 1986.
3. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Вовк Ю.А. – Х.: Вища шк. Изд.-во при Харьк. Ун-те, 1986. – 160 с. 4. Гетьман А.П. Правовое регулирование деятельности обласного звена республиканских комитетов по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов. Автореф. дис... к.ю.н. Харьков. – 1986. – 24 с. 5. Ерофеев Н.И. Планирование в области охраны окружающей природной среды (организационно-правовые вопросы). Автореф. дис... к.ю.н. – К., 1985. – 19 с. 6. Колбасов О.С. Экология: политика-право; Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. – 230 с. 7. Костицкий В.В. Проблемы совершенствования управления охраной окружающей среды на территории области. Автореф. дис. к.ю.н. – Л., 1985. – 21 с. 8. Мунтян В.Л. Правовая охрана природы. – К., 1982. 9. Носик В.В. Правовое регулирование рационального использования земель сельскохозяйственных предприятий агропромышленного комплекса (на материалах Украинской ССР): автореф. дис. к.ю.н.: спец. 12.00.06 / В.В. Носик. – К., 1986. – 23 с. 10. Петров В.В., Экология и право. М., Юрид. лит. – 1982. – 217 с. 11. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. Думка. – 1976. – 279 с. 12. Охрана окружающей среды в городах / Ю.С. Шемшученко, В.А. Чуйков, Б.Г. Розовский и др. – К., Наук.думка, 1981. – 302 с. 13. Титова Н.И. Ответственность за нарушения законодательства про охрану природы. Монография. – Львів. – 1973. 14. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СРСР: К., Наук. Думка, 1976. – 276 с. 15. Андрейцев В.И. Правовой режим использования, видворення та охорони земель // Экологичне право: Особлива частина. – К.: Істина, 2001. – С. 277-278. 16. Андрейцев В.И. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005. – 445 с. 17. Андрейцев В.И. Конституційно-правові проблеми реалізації режиму землі як основного національного багатства // Вісник Київського національного університету. Юридичні науки. – 2003. – Вип.51. – С. 106-112. 18. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (загальна і особлива частини): Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с. – С. 103. 19. Балюк Г.І., Саркісова Т.Б. Правовая охрана земель как основного национального богатства // Земельное право Украины: підручник / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін. за ред. В.В. Носіка. – К., 2008. – 511 с. – С. 281-284. 20. Вівчаренко О.А. Правовая охрана земель в Україні // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 4. – С. 74-83. 21. Гавриш Н.С. Правове забезпечення охорони земельних ресурсів // Земельне право України: Підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид.2, перероб і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с. 22. Гавриш Н.С. Правове забезпечення використання й охорони земель та земельних ресурсів // Екологічне право України: підручник для студентів вищих навч. закладів / за ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 329-349. 23. Кобецька Н.Р. Правовой режим використання та охорони земель // Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб., 2-ге видання-К., 2009. – 352 с. – С. 140-161. 24. Кудінов В. Правове регулювання охорони земель: стан та перспективи // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11 (167). – С. 104-107. 25. Кулинич П.Ф. Правові засади охорони та використання земель // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008. – 720 с. – С. 318-352. 26. Кулинич П.Ф. Правовая охрана земель // Земельное право Украины: підручник / В.І.Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.: "Ін Юре", 2008. – 600 с. – С. 349-380. 27. Кулинич П.Ф. Правовая охрана земель // Земельное право Украины: підручник / М.В. Шульга (кер.авт.кол.), Г.А. Анисимова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с. – С. 219-231. 28. Мірошніченко А.М. Правове забезпечення охорони земель // Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник. – 2-ге вид.-К., 2011. – С. 385-402. 29. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с. – С. 363-382. 30. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / Носік В.В. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 31. Семчик В.І. Земля під охороною закону // Право України. – 2008. – № 31. – С. 57-63. 32. Титова Н.І. Правові аспекти охорони земель / Н.І. Титова // Генеза, географія та екологія ґрунтів: Зб. наук. пр. Міжнар. конф. (Львів, 16-18 вересня 1999 року, Львів, 1999. – С. 214-218. 33. Фролов М.О. Науково-практичний коментар глави 26 Земельного кодексу України // Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / за аг. ред. В.І. Семчика. – 3-є вид. – К.: Ін Юре, 2007. – 896 с. – С. 631-659. 34. Шульга М.В. Актуальні правові проблеми земельних відносин в сучасних умовах / Шульга М.В. – Х.: Фирма "Консум", 1998. – 224 с. 35. Шульга М.В., Лейба Л.В. Правове регулювання охорони та використання земель / Екологічне право України: підручник / За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х., 2009. – 328 с. – С. 159-174. 36. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 37. Земельний

кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. 38. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 349. 39. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 40. Бусуйок Д.В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони земель // Часопис Київського університету права. – 2010. – №3. – С. 210 – 214. 41. Гавриш Н.С. Відповідальність за забруднення та засмічення ґрунтів в Україні // Автореф. дис... к.ю.н. спеціальність 12.00.06. – К., 2001. – 20 с. 42. Ковальчук Т.Г. Правове забезпечення організаційно-технічних засобів охорони земель // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Вип.59. – 2004. – С. 164-170. 43. Ковальчук Т.Г. Правові аспекти юридичних засобів охорони земель // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Вип.61. – 2004. – С. 68 – 72. 44. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія / М.В. Краснова. – К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2008. – 439 с. 45. Коваленко Т.О. Ефективність законодавчого забезпечення державного контролю у сфері використання та охорони земель // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – №10. – С. 51-59. 46. Кичилук Т.С. Актуальні питання правового забезпечення управління в галузі використання й охорони земель // Юридична Україна: правовий часопис. – 2010. – №8 (92). – С. 84-89. 47. Лівсова Т.В. Деякі питання державного управління в галузі використання й охорони земель // Проблеми законності: республіканський міжвідомчий науковий збірник; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – Вип. 85. – С. 74-80. 48. Разметаєв С.В., Стрельник В.В. Екологічний аудит як правовий інструмент охорони земель //Співвідношення екологічного, природо ресурсного, земельного та аграрного права: матеріали до круглого столу 9 грудня 2011 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. – 250 с. – С. 180-183. 49. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: Автореф. дис.к.ю.н. Х., 2004. – 17 с. 50. Шульга М.В. Щодо участі громадськості в забезпеченні використання та охорони земель // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Вип. 49. – 2003. – С. 85-87. 51. Мураховська О.О. Адміністративно-правові аспекти охорони сільськогосподарських земель від забруднення та засмічення // Право та державне управління: збірник наукових праць / Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2011. – № 3. – С. 44-48. 52. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: автореф. дис. к.ю.н.: спец. 12.00.06. – К, 2008. – 20 с. 53. Бондарчук Н.В. Правове забезпечення раціонального використання та охорони земель авіаційного транспорту України //Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 267-270. 54. Булах І.Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення: Автореф. дис.к.ю.н. спеціальність 12.00.06.. Донецьк. – 2010. – 19 с. 55. Гапотченко Т.М. Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства: Автореф. дис.к.ю.н., спеціальність 12.00.06. – Х., 2007. – 20 с. 56. Греков В.О. Проблеми використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах земельної реформи // Екологічний вісник. – 2008. – №3 (49). – С. 2-10. 57. Ковальчук Т.Г. Правові аспекти ґрунтозахисних гарантій охорони земель // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Вип. 58. – 2004. – С. 112-116. 58. Костецька О.Я. Правові аспекти охорони сільськогосподарських угідь // Проблеми законності: академічний збірник наукових праць; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2009. – Вип. 103. – С. 126-131. 59. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України // Автореф. дис.....к.ю.н.: 12.00.06., К., 2010. – 16 с. 60. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія. – К: Логос, 2011. – 668 с. 61. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Автореф. дис....д.ю.н., спеціальність 12.00.06. – К., 2012. – 39 с. 62. Ониськів О.М. Правове регулювання використання та охорони земель смуг відведення залізниць // Вісник господарського судочинства. – 2011. – №1. – С. 138-142. 63. Петлюк Ю.С. Правовой режим земель оздоровчого призначення // Автореф. дис... к.ю.н. спеціальність 12.00.06. – К., 2009. – 16 с. 64. Ришкова Л.В. Правове регулювання охорони та використання особливо цінних земель: Автореф. дис...к.ю.н., спеціальність 12.00.06. – Х., 2010. – 17 с. 65. Санніков Д.В. Правовой режим земельних ділянок для садівництва громадян // Автореф. дис.к.ю.н. спеціальність 12.00.06. – Х., 2009. – 19 с. 66. Чопик О. Правові заходи охорони земель лісгосподарського призначення // Юридична Україна. – 2011. – № 2. – С. 68-75. 67. Шапталова О.С. Рациональное использование й охорона земель сільськогосподарського призначення // Держава та регіони. – 2007. – №2. – С. 117-122. 68. Вівчаренко О. "Загрози" – універсальний спосіб визначення заборон і обов'язків у сфері правової охорони // Вісник Львівського університету ім. Івана Франка. – 2010. – Вип.51. – С. 279-284. 69. Костецька О.Я. Правове забезпечення співвідношення публічних і приватних інтересів у сфері охорони земель // Проблеми законності: республіканський міжвідомчий науковий збірник; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – Вип. 95. – С. 138-141. 70. Кулик Н.І. Публічно-правові

засади охорони земель // Проблеми законності: республіканський між-відомчий науковий збірник; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – Вип. 95. – С. 146-148. 71. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 21 листопада 2008 року Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель: Указ Президента України від 12.01.2009 р. №5/2009 // Офіційний вісник України від 23.01.2009 р., №2, стор. 259, стаття 54. 72. Національна програма охорони земель на 1991-2040 рр. (Проект) / – К., 1997. – 130 с. 73. Про направлення на повторне перше читання проектів законів України про Загальнодержавну програму використання та охорони земель: Постанова Верховної Ради України від 02.11.2004 р

// <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2133-15>. 74. Шульга М.В. До питань про стабільність державної земельної політики // Правові аспекти реалізації екологічної та природо ресурсної політики [Текст] / матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 7-8 жовт. 2011 р. м.Дніпропетровськ / редкол.: В.І. Андрейцев та ін. - Д: Національний гірничий університет, 2011. – 190 с. – С. 70-71. 75. Краснова М.В. Концепт екологічного права та його співвідношення з іншими галузями права // Співвідношення екологічного, природо ресурсного, земельного та аграрного права: матеріали до круглого столу 9 грудня 2011 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. – 250 с. – С. 34-40.

Надійшла до редколегії 15.03.12

УДК 349.41

Т. Коваленко, канд. юрид. наук, доц.

ЛОГІКО-СТРУКТУРНІ ДЕФЕКТИ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

В статті визначаються юридичні ознаки логіко-структурних дефектів земельно-правових норм, аналізуються такі їх різновиди як юридичні дефекти внутрішньої форми (структури) земельно-правової норми, а також колізія, конкуренція, прогалини, дублювання правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин.

Ключові слова: земельне право; логіко-структурні дефекти земельно-правових норм; юридична колізія; конкуренція норм; юридичні прогалини; дублювання правових норм.

В статье определяются юридические признаки логико-структурных дефектов земельно-правовых норм, анализируются такие их виды как юридические дефекты внутренней формы (структуры) земельно-правовой нормы, а также коллизия, конкуренция, пробелы, дублирование правовых норм, направленных на регулирование земельных отношений.

Ключевые слова: земельное право; логико-структурные дефекты земельно-правовых норм; юридическая коллизия; конкуренция норм; юридические пробелы; дублирование правовых норм.

In the article the legal characteristics of logical-structural defects of the land law norms have been determined; such types of legal defects as defects of internal form (structure) of land law norms, as well as legal conflicts, competitions, gaps, duplications of legal norms, directed to regulate land relations, have been analyzed.

Key words: land law; logical-structural defects of the land law norms; legal conflicts; competition of legal norms; legal gaps; duplications of legal norms.

Рівний та вільний доступ до землі, реалізація конституційних вимог щодо охорони землі як основного національного багатства, гарантованість земельних прав громадян, юридичних осіб, держави та територіальних громад забезпечуються існуючою в державі системою земельно-правових норм та їх зовнішнім закріпленням у відповідних джерелах земельного права. Перешкодою на шляху досягнення мети правового регулювання земельних відносин є юридичні дефекти.

Дефекти земельно-правових норм, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони земель, здійснення прав на земельні ділянки різними суб'єктами, проявляють ті чи інші недоліки правового регулювання, серед яких можна назвати прогалини, колізії, декларативність, невизначеність правових принципів та норм, безсистемність та непослідовність прийняття нормативно-правових актів земельного законодавства, відсутність механізмів реалізації правових приписів, термінологічні, логічні, граматичні помилки в текстах нормативно-правових актів тощо, які негативно впливають на ефективність правового регулювання земельних відносин в Україні.

В теорії права та галузевих науках юридичні дефекти правових норм залежно від їх змісту поділяють на логіко-структурні та техніко-юридичні [3; 8, 15; 14]. Логіко-структурні дефекти з'являються внаслідок недотримання правил логіки при побудові правової норми та її закріпленні в тексті нормативно-правового акта, а також у випадку порушення вимог щодо структури правової норми.

У правовій доктрині до логіко-структурних дефектів правових норм відносять колізії, антиномію (суперечності права), прогалини в праві, зайве (надмірне) дублювання, нераціональне розташування правових норм, логічну недосконалість правових конструкцій, незбалансованість диспозицій та санкцій правових норм, незбалансованість законодавчого регулювання окремих правових інститутів [12, 12; 13, 7]. В цілому з наведеними позиціями можна погодитися, проте нераціональне розташування правових приписів більше стосується форми

нормативно-правового акта, а не його змісту. Логічну недосконалість правових норм навряд чи можна віднести до видів юридичних дефектів. Вона швидше виступає причиною появи дефектів у правовому регулюванні земельних відносин, зокрема таких як невизначеність правових приписів.

Юридичні колізії як різновид логіко-структурних дефектів земельно-правових норм є "відмінностями або суперечностями між приписами правових актів, що регулюють ті самі суспільні відносини, пов'язані із використанням, охороною та відтворенням земель" [9, 15]. Істотною ознакою колізії правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин, є відмінність результатів застосування таких норм, що призводить до формування суперечливої практики регулювання певних земельних відносин та вирішення певних земельних спорів, породжує невизначеність правового впливу на сферу земельних відносин внаслідок неможливості прогнозування результатів застосування тих чи інших правових норм, негативно впливає на гарантованість прав суб'єктів земельних правовідносин. Зокрема, аналіз змісту правової норми щодо набувальної давності на нерухоме майно, закріпленої у ст. 119 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗКУ) та ст. 344 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. (далі – ЦКУ), свідчить про істотні відмінності результатів застосування вказаних правових приписів. Так, у ст. 119 ЗКУ України гарантовано право громадянина лише на звернення до уповноважених органів щодо оформлення права власності чи права користування земельною ділянкою, якою особа добросовісно, відкрито та безперервно користується протягом 15 років. На відміну від ЗКУ України, у ст. 344 ЦКУ України не обмежується коло суб'єктів, які можуть набувати право власності на нерухомість на підставі набувальної давності лише громадянами, так як така можливість передбачена для всіх осіб, які можуть бути власниками певних об'єктів нерухомого майна. Крім того, у ЦКУ України гарантується право на отримання нерухомого майна

у власність на підставі судового рішення та за умови добросовісного, відкритого та безперервного володіння протягом 10 років. Наявність вказаних колізійних норм земельного та цивільного законодавства, юридична недосконалість конструкції ст. 119 ЗК України призводить до звернення осіб до судів із позовами про визнання права власності на земельну ділянку на підставі ст. 344 ЦК України, а не відповідної норми земельного законодавства, що не зовсім узгоджується із ст. 9 ЦК України щодо субсидіарного застосування норм цивільного законодавства, проте цілком відповідає конституційним приписам щодо гарантування права власності на землю (ст. 14), судового захисту земельних прав (ст. 55), а також земельно-правовому принципу гарантування прав на землю (ст. 5 ЗК України).

До логіко-структурних дефектів норм у механізмі правового регулювання земельних відносин можна віднести також *конкуренцію правових приписів*. Конкуренція правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин, негативно впливає на ефективність правозастосування, гарантованість земельних прав, забезпечення охорони землі як основного національного багатства, оскільки призводить до формування неоднозначної практики тлумачення та застосування правових приписів, ускладнює вибір норм при використанні, застосуванні, дотриманні чи виконанні земельно-правових імперативів. Прикладом негативного, шкідливого впливу конкуренції норм на ефективність правового регулювання земельних відносин є конкуренція кримінально-правових норм. Зокрема, ускладнює кваліфікацію злочинів у сфері використання та охорони земель при притягненні особи до кримінальної відповідальності конкуренція статей 239 "Забруднення або псування земель" та 254 "Безгосподарське використання земель" Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. (далі – КК України). Зміст безгосподарського використання земель не визначається ні у кримінальному, ні у земельному законодавстві, що ускладнює застосування норм ст. 254 КК України внаслідок необхідності конкретизації судом цього оціночного поняття у кожному окремому випадку. В юридичній науці існують різні підходи до визначення змісту безгосподарського використання земель. На думку В. А. Клименко зазначені дії полягають у невиконанні заходів щодо попередження та ліквідації процесів засолення та заболочення ґрунтів, заростання кущами та рідколіссям сільськогосподарських угідь, заходів по попередженню ерозії ґрунтів, забруднення їх відходами промислових підприємств, стічними водами при будівництві, розробці корисних копалин, проведенні дослідницьких робіт; нездійснення зняття та зберігання родючого шару ґрунту підприємством при виконанні робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриття та не проведенні своєчасної та повноцінної рекультивації ділянок земель, відведених у тимчасове користування для видобування корисних копалин; не проведення терасування схилів; невиконання обов'язкових заходів по покращенню ґрунтів та охорони ґрунтів від вітрової ерозії, водної ерозії та інших процесів, які погіршують стан ґрунтів; в екологічно необґрунтованому використанні у недопустимо великій кількості мінеральних добрив, пестицидів та інших хімічних препаратів та ін. [4, 531]. Безгосподарське використання земель П. С. Берзін визначає як невиконання заходів, пов'язаних із захистом земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів, а також захистом сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх

вилучення для інших потреб; невиконання або порушення вимог здійснення консервації деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь; невиконання умов зняття, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; не проведення рекультивації порушених земель тощо [1, 75-76]. Проте вказані діяння, на нашу думку, можуть бути кваліфіковані і як псування чи забруднення земель, що негативно впливає на ефективність заходів з кримінально-правової охорони землі як основного національного багатства.

В теорії права та галузевих науках звертається увага на істотні відмінності між колізією та конкуренцією правових норм, а саме: (1) на відміну від юридичної колізії правових норм, ознакою якої є відмінність результатів застосування правових приписів, при конкуренції норм результат їх застосування буде однаковим [6, 20]; (2) при конкуренції норми не суперечать одна одній, на відміну від колізії норм; (3) про конкуренцію мова йде в конкретному випадку застосування закону, а колізія існує незалежно від наявності якої-небудь конкретної ситуації [15, 70-71].

В теорії земельного права А. М. Мірошніченко обґрунтовує висновок, що колізія та конкуренція норм є різними поняттями, що не мають нічого спільного [10, 93]. Погоджуючись із відмінною правовою природою колізії та конкуренції правових норм, варто зазначити, що вказані негативні явища у механізмі правового регулювання земельних відносин мають ряд спільних рис. Насамперед, вони характеризуються негативним впливом на ефективність земельно-правового регулювання, що дає підстави віднести їх до логіко-структурних дефектів механізму правового регулювання земельних відносин. Крім того, як для колізії, так і для конкуренції земельно-правових приписів є характерною наявність певної суперечності (колізія) або відмінності (конкуренція) у застосуванні земельно-правових приписів. Враховуючи наведені спільні ознаки, конкуренцію та колізію правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин, можна розглядати як різновиди правової антиномії.

Серед логіко-структурних дефектів правового регулювання земельних відносин можна назвати *прогалини*. У земельному праві України прогалина полягає у відсутності земельно-правової норми, яка б врегулювала ці земельні відносини, що підпадають під сферу правового впливу та за тих чи інших об'єктивних і суб'єктивних обставин потребують саме правового врегулювання. Прогалини в праві, – зазначає В. В. Лазарев, – це дефекти системи права, коли відсутні окремі норми і цілі їх сукупності, які повинні у відповідності з об'єктивними потребами суспільного розвитку закріпити та забезпечити інтереси класу (народу) [5, 71].

Сучасне земельне право України характеризується значною кількістю прогалин, наявність яких суттєво ускладнює правове регулювання земельних відносин. Не отримали розвитку в земельному законодавстві конституційні норми щодо права кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13). У Конституції України не визначені межі здійснення права власності на землю від імені Українського народу органами державної влади та місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 13). Для чинного ЗК України є характерною значна кількість бланкетних та відсилочних норм до законів, інших нормативно-правових актів, окремі з яких не прийняті до цього часу, що є свідченням істотної дефектності ЗК України, прийняття якого спричинило суттєве збільшення прогалин у правовому регулюванні земельних відносин. Так, в силу положень ЗК України 2001 року використання земельних ділянок садівницьких товариств здій-

снюється відповідно до закону та статутів цих товариств (ст. 35), порядок використання земель іншого природоохоронного призначення визначається законом (ст. 46), порядок використання земель оздоровчого призначення визначається законом (ст. 49), порядок використання земель рекреаційного призначення визначається законом (ст. 52), порядок використання земель історико-культурного призначення визначається законом (ст. 54), види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом (ст. 94), земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом (ст. 137), межі адміністративно-територіальних утворень встановлюються в порядку та відповідно до закону (ст. 175), зонування земель здійснюється відповідно до закону (ст. 180) тощо. Незважаючи на вказані імперативні норми ЗК України, відповідні закони й досі не прийняті, що негативно впливає на гарантованість земельних прав суб'єктів земельних правовідносин, ефективність правової охорони землі як основного національного багатства, здійснення державного та самоврядного регулювання у земельній сфері.

До логіко-структурних дефектів правових норм в теорії права відносять *зайве (надмірне) дублювання*. Дублювання правових приписів є досить поширеним дефектом правового регулювання земельних відносин, яке полягає у наявності декількох правових норм, які регулюють одну й ту ж групу земельних відносин та співпадають за змістом і способами правового впливу. Деструктивний вплив дублювання земельно-правових норм на механізм правового регулювання земельних відносин полягає у захарашуванні правового простору непотрібними повторами, що веде до невинновданого збільшення обсягів земельного законодавства та, відповідно, ускладнення користування ним. Для земельного права України притаманне як абсолютне дублювання (повторення правової норми дослівно в декількох нормативно-правових актах), так і відносне дублювання (норма повторюється в іншому словесному вираженні, але несе те ж саме змістовне навантаження). Прикладом абсолютного дублювання є визначення земель сільськогосподарського призначення, несільськогосподарських угідь, земель житлової та громадської забудови, що ідентично відтворені в ст. 22, ст. 38 ЗК України та ст. 14 Податкового кодексу України.

Значна кількість дублюючих норм у механізмі правового регулювання земельних відносин свідчить про наявність процесів інформаційної надмірності в земельному праві України, які виникають за умови вміщення однакових норм до кількох нормативно-правових актів або прийняття кількох нормативно-правових актів для регулювання одних і тих же земельних відносин. В теорії права під інформаційною надмірністю розуміють явище, при якому частина текстів нормативно-правових актів, в тій чи іншій формі, повторює одну й ту ж інформацію, не несе в собі додаткового змістовного навантаження та яку можна опустити або перетворити без втрат для змісту нормативно-правового акта [7]. Прикладом невинновданого дублювання земельно-правових норм та створення зайвого обсягу законодавчого матеріалу є Закон України "Про використання земель оборони" від 27 листопада 2003 р., більшість норм якого відтворюють дослівно чи викладені в дещо іншому словесному формулюванні, але тотожні по суті, нормам ЗК України (ст. 77, ст. 100, ст. 115), Законів України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. (ст. 40), "Про охорону земель" від 19 червня 2003 р. (ст. 35, ст. 48), "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17 лютого 2011 р. (ст. 31).

Водночас, не в усіх випадках закріплення подібних моделей поведінки суб'єктів земельних правовідносин у нормах земельного права буде мати місце такий дефект правового регулювання як дублювання. Аналізуючи особливості земельних прав, Д. В. Бусуйок стверджує, що запровадження в систему земельного права України практично аналогічних до інституту строкової оренди землі інститутів строкового емфітевзису та суперфіцію є недоцільним. Наслідком цього є дублювання та ускладнення правового регулювання однорідних земельних відносин [2, 17]. Проте з такою позицією важко погодитись, оскільки право орендного землекористування та права на користування чужими земельними ділянками, до яких відносяться емфітевзис та суперфіцій, є різними за своєю правовою природою. Так, право оренди є правом зобов'язальним, а емфітевзис та суперфіцій є речовими правами, що обумовлює особливості їх виникнення, зміни, припинення та здійснення юридичного захисту. Крім цього, запровадження суперфіцію та емфітевзису у практику регулювання земельних відносин створює додаткові можливості для суб'єктів земельних відносин набувати права на користування землею для задоволення своїх земельних потреб. З врахуванням зазначеного норми земельного та цивільного права, спрямовані на регулювання емфітевзису та суперфіцію, не можна вважати такими, що дублюють земельно-правові норми щодо орендного землекористування.

У теорії права та галузевих науках до логіко-структурних дефектів відносять незбалансованість диспозицій та санкцій правових норм [12, 12]. Проте використання оціночного терміну "незбалансованість" лише ускладнює з'ясування характеру наведених дефектів правового регулювання. Земельно-правова норма має свою внутрішню будову. Структуру земельно-правової норми становить диспозиція, гіпотеза та санкція. В теорії права П. О. Недбайло зазначав, що "лише за наявності всіх трьох елементів думка законодавця, хоча й висловлена в різний час, являється правовою нормою. В протилежному випадку це буде або частина норми, або положення не правового характеру" [11, 67].

Особливістю земельного права є юридична фіксація окремих елементів земельно-правових норм в різних джерелах. Так, в ЗК України, Законі України "Про охорону земель" передбачені обов'язки суб'єктів земельних правовідносин щодо раціонального використання та охорони земель, водночас санкції за недотримання зазначених вимог містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. та КК України.

З врахуванням особливості будови правової норми, у випадку відсутності гіпотези або санкції, незабезпеченістю реалізації матеріальних норм процесуальними нормами можна виділити *юридичні дефекти внутрішньої форми (структури) земельно-правової норми*. Зокрема, у ст. 211 ЗК України міститься перелік земельних правопорушень, у випадку вчинення яких винні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Водночас у кримінальному та адміністративному законодавстві не встановлені санкції за ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них, а також порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Характерною особливістю земельного права України є поєднання матеріальних та процесуальних норм. Норми матеріального права є первинними регуляторами земельних відносин, визначають правовий статус суб'єктів земельних правовідносин, правовий режим земель та інших об'єктів зазначених відносин, встановлюють заходи юридичної відповідальності за порушен-

ня вимог земельно-правових норм тощо. Так, нормами ст. 121 ЗК України визначено цільове призначення та розміри земельних ділянок, які громадяни України мають право безоплатно набувати із складу земель державної та комунальної власності (приватизувати). Норми процесуального права встановлюють оптимальний порядок застосування норм матеріального права. Зокрема, в ст. 118 ЗК України містяться процесуальні норми, які визначають порядок реалізації права громадян України на безоплатну приватизацію земельних ділянок.

У земельному праві норми процесуального та матеріального права є взаємозалежні та взаємообумовлені. Відсутність відповідних процесуальних норм позбавляє ефективності норми матеріальні, робить їх "дефектними", фактично перетворюючи на "правове сміття". Так, у ст. 41 та ст. 42 ЗК України закріплено право житлобудівельних (житлових) та гаражно-будівельних кооперативів, а також об'єднань співвласників багатоквартирних житлових будинків на безкоштовне отримання у власність земельних ділянок для житлового і гаражного будівництва. Водночас, у ст. 118 ЗК України передбачено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок лише громадянами. Відповідні процесуальні норми, спрямовані на визначення механізмів реалізації права на приватизацію земельних ділянок юридичними особами, відсутні як у ЗК України, так і у інших земельних законах. У ч. 2 ст. 130 ЗК України передбачено переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідними органами місцевого самоврядування. Проте порядок реалізації вказаної матеріальної норми законодавчо не визначений, що ускладнює реалізацію закріпленого в земельному законодавстві права переважної купівлі та негативно впливає на гарантованість земельних прав громадян.

Проведене дослідження дає підстави для висновків, що одним із видів юридичних дефектів правових норм у механізмі земельно-правового регулювання є логіко-структурні дефекти, які з'являються внаслідок недотримання правил логіки при побудові правової норми та її закріпленні в тексті нормативно-правового акта, а також у випадку порушення вимог щодо структури правової норми. До логіко-структурних дефектів правових норм можна віднести юридичні дефекти внутрішньої форми, структури земельно-правової норми, а також колізію, конкуренцію, прогалини, дублювання правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин. Юридичні дефекти внутрішньої форми (структури) земельно-правової норми мають місце у випадку відсутності гіпотези або санкції, незабезпеченості реалізації матеріальних норм процесуальними нормами. Колізія правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин, є суперечністю між приписами норматив-

но-правових актів, що регулюють тотожні земельні відносини, застосування яких призводить до різного результату. Суть конкуренції правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин, полягає у відмінності між приписами нормативно-правових актів, що регулюють тотожні земельні відносини, застосування яких призводить до однакового результату. Прогалина має місце у випадку відсутності норми земельного права, яка б врегульовувала ті земельні відносини, які підпадають під сферу правового впливу та за тих чи інших об'єктивних і суб'єктивних обставин потребують саме правового врегулювання. Дублювання земельно-правових норм полягає у наявності декількох правових норм, які регулюють одну й ту ж групу земельних відносин та співпадають за змістом і способами правового впливу. Запобігання,часне виявлення та усунення зазначених логіко-структурних дефектів земельно-правових норм сприятиме ефективності правового регулювання земельних відносин, забезпечить гарантованість земельних прав осіб та збереження землі як основного національного багатства України.

1. Берзін П. С. Безгосподарське використання земель / П. С. Берзін // Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : У 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Алеута ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2009. – С. 74-77.
2. Бусуйок Д. В. Правове регулювання виникнення, здійснення та припинення прав на землю : навч. посібник / за заг. ред. П. Ф. Кулинич / Д. В. Бусуйок. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 185 с.
3. Власенко Н. А. Логико-структурные дефекты системы советского права / Н. А. Власенко // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 21-28.
4. Клименко В. А. Безгосподарське використання земель / В. А. Клименко // Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-тє вид., переробл. та доповн. / Відп. ред. С. С. Яценко. – К. : А.С.К., 2006. – С. 530-532.
5. Лазарев В. В. Пробелы в праве (вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности права) / Валерий Васильевич Лазарев. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1969. – С. 95 с.
6. Лилак Д. Колізія і конкуренція законів / Д. Лилак // Право України. – 2001. – № 4. – С. 18-20.
7. Лупандина О. А. Информационная избыточность в текстах нормативно-правовых актов : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Оксана Анатолієвна Лупандина. – Ростов, 2001. – 157 с.
8. Матейкович М. С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации / М. С. Матейкович // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 15-21.
9. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : монографія / А. М. Мірошніченко. – К. : Алеута ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.
10. Мірошніченко А. М. Поняття та види земельно-правових колізії / А. М. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 7. – С. 91-101.
11. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / Петр Емельянович Недбайло. – М. : Юрид. лит., 1960. – 511 с.
12. Незнамова З. А. Коллизии в уголовном праве : монографія / Зинаида Александровна Незнамова. – Екатеринбург : Изд-во "Cricket". 1994. – 284 с.
13. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення. Автореф. дис.... канд. юрид. наук 12.00.01 / Станіслав Петрович Погребняк. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2001. – 19 с.
14. Цыбуляк С. И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации / Сергей Иванович Цыбуляк. – Автореф. дисс.... канд. юрид. наук 12.00.02. – Тюмень : Тюменский государственный университет, 2010. – 22 с.
15. Шакин В. Б. Конкуренция и коллизия уголовно-правовых норм / В. Б. Шакин // Сибирский юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 68-72.

Надійшла до редколегії 16.03.12

УДК 349.6

Е. Позняк, канд. юрид. наук, доц.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Досліджено науково-теоретичні та правові підходи до розуміння екологічної культури як важливого інструменту екологічної політики в державі. Внесено пропозиції із вдосконалення чинного законодавства та правозастосовчої практики з метою підвищення рівня духовної та матеріальної екологічної культури в суспільстві, еколого-правової культури як її різновиду.

Ключові слова: екологічна культура, еколого-правова культура, національна екологічна політика, правові засади екологічної культури.

Исследованы научно-теоретические и правовые подходы к пониманию экологической культуры как важного инструмента экологической политики в государстве. Внесены предложения по улучшению действующего законодательства и правоприменительной практики с целью повышения уровня духовной и материальной экологической культуры в обществе, эколого-правовой культуры как ее разновидности.

Ключевые слова: экологическая культура, эколого-правовая культура, национальная экологическая политика, правовые основания экологической культуры.

Scientific, theoretical and legal approaches to environmental culture understanding as an important instrument of the national environmental policy have been investigated. Suggestions to improve current legislation and enforcement practice on purpose to increase the level of spiritual and material environmental culture in society, environmental legal culture as its type, have been proposed.

Key words: environmental culture; environmental legal culture; national environmental policy; legal principles of environmental culture.

Впродовж останніх десятиріч невинне погіршення екологічної обстановки у планетарному масштабі зумовлює поглиблення й розширення світоглядних уявлень про діалектичну єдність та взаємодію суспільства і природи, забезпечення екологічної рівноваги у природних та антропогенно змінених екосистемах. Це сприяє екологізації суспільної свідомості та культури, розвиток яких може здійснюватись завдяки новим науковим дослідженням і екологічним знанням, поширенню екологічної інформації, розвитку екологічного законодавства та міжнародній співпраці. Конституційні положення [1] про людину, її життя і здоров'я як найвищу соціальну цінність, сприяння держави у консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності – найбільш вагомими правові засади культури, які відображають її зміст.

Соціальні, психологічні, правові, економічні, організаційні, власне екологічні та інші проблеми екологічної культури досліджували такі вчені радянського періоду та сьогодення як В.І. Андрейцев, Б.В. Єрофєєв, С.М. Кравченко, О.І. Казанник, М.В. Краснова, В.С. Крисаченко, В.В. Петров, М.Ф. Реймерс, Ю.С. Шемшученко та ін. Окремі аспекти екологічної культури розглядаються в дослідженнях молодих науковців, частково даної проблематики торкалась і автор цієї статті [15, с. 2 – 3; 16, с. 187 – 193; 17, с. 352 – 357; 18, с. 250 – 255].

Метою даного дослідження є виявлення науково-теоретичних та правових підходів до розуміння екологічної культури як важливого інструменту екологічної політики в нашій державі; внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регулює екологічні відносини з урахуванням політико-правових документів концептуального характеру та міжнародного досвіду. Розкриттю мети дослідження сприяло вирішення таких завдань, як аналіз наукових, політико-концептуальних підходів і чинного законодавства щодо екологічної культури в її духовному та матеріальному вимірі.

Незважаючи на відносну молодість самого терміну "екологічна культура" (вперше він з'явився в 20-х роках ХХ ст. у працях американської школи "культурної екології"), за ним стоїть одна із засадничих сфер людської діяльності, корені якої сягають ще доісторичних часів [12, с. 14]. Ставлення людини і людства до природи як до середовища свого існування, на думку М.В. Краснової, базується на високих морально-етичних засадах духовності людства минулих часів, що визначаються

традиційними звичками, характерними для нашого народу. Дотепер дійшли українські традиції віншування духів природи, що вважалися помічниками та захисниками людини в повсякденному житті та побуті. Язичницькі по своїй суті, християнські по духу, такі традиції збереглися у святі Водохреща, Зелених святах, святі Івана Купала тощо [11, с. 167].

Аналізуючи культуру як соціальне явище, М.Ф. Реймерс виділяє різні рівні культури, поряд з матеріальною, соціальною, економічною він зазначає і екологічну [19, с. 278]. С.М. Кравченко відмічає діалектичну обумовленість екології та культури, пов'язуючи це із процесом екологізації культури, поповненням знань людей про природу та її взаємодію із суспільством, науковими даними та вбачаючи в екологічній культурі культуру усіх видів людської діяльності, пов'язаної з пізнанням, освоєнням та перетворенням природи [10, с. 39]. Російські вчені-політологи доводять тісний взаємозв'язок між політичною та екологічною культурою у рамках процесу екологізації політичної культури: екологічна культура, на їх думку, це не частина культури, не її окремий компонент, а вертикальний зріз загальної культури, який відображає спосіб людської діяльності у процесі освоєння природного середовища, метою якого є створення умов для розвитку суб'єкта діяльності [9, с. 158].

Екологічна культура, на думку В.С. Крисаченка, є цілепокладаючою діяльністю людини (включаючи і наслідки такої діяльності), спрямованою на організацію та трансформацію природного світу (об'єктів та процесів) відповідно до власних потреб та намірів [12, с. 14]. Б.В. Єрофєєв під екологічною культурою суспільства розуміє використання навколишнього середовища на основі пізнання природничих законів розвитку природи з урахуванням найближчих та віддалених наслідків зміни навколишнього середовища під впливом людської діяльності [7, с. 27].

У зв'язку з цим, як свідчать довідково-енциклопедичні джерела, в умовах сучасної кризи екологічна культура вперше в історії людства виконує нову функцію – самозбереження суспільства. Виховання і формування екологічної культури є комплексною соціальною проблемою [6, с. 223], а отже, і екологічна культура є непересічною соціальною цінністю та об'єктом дослідження вчених крізь призму екології, філософії, соціології, етики, естетики, політології, права та законодавства. Це дозволяє вченим застосовувати різногалузеві підходи й методи, визначати на-

прямки підвищення її рівня та значимості для регулювання суспільних відносин.

Залишається актуальною і на сьогодні думка В.В. Петрова про те, що зміст екологічної культури відображається у Конституції [14, с. 94], а отже, серед найбільш вагомих правових засад екологічної культури вважаємо конституційні положення про людину, її життя і здоров'я як найвищу соціальну цінність (ст. 3), обов'язок держави із забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги (ст. 16), забезпечення прав кожного на безпечне довкілля, відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди й на вільний доступ до екологічної інформації (ст. 50) та покладання обов'язків не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки (ст. 66).

В залежності від суб'єктного складу суспільних екологічних відносин та з огляду на систему екологічного права особливої актуальності набуває екологічна культура законотворчої діяльності, управління, господарської діяльності, навчального процесу, наукової діяльності, правозастосовчої діяльності, залучення громадськості до прийняття екологічно важливих рішень та іншої взаємодії з громадськістю, тому еколого-правова культура є її частиною правової культури. Так, у відповідності до ч. 1 ст. 7 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів забезпечуються загальною обов'язковою комплексною освітою та вихованням в галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі в дошкільних дитячих закладах, в системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Як невід'ємна частина загальнолюдської культури, екологічна культура розвивається на основі професійної екологічної освіти, інформування і виховання екосистемного мислення, тобто погляду на природу як на цілісну планетарну живу оболонку Землі, що складається з саморегульованих екосистем [6, с. 223]. В числі засобів підвищення "екології культури" громадян, спеціалістів, керівних працівників Б.В. Єрофєєв відводить важливу роль екологічному вихованню та освіті, та основного значення надає підвищенню екологічної культури у процесі професійної підготовки спеціалістів [7, с. 28].

Безумовно, це впливає на розвиток законодавства та практику застосування існуючих законів, що регулюють суспільні відносини у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки для життя і здоров'я людей (екологічного законодавства). Система права та законодавства сприяє формуванню екологічної правосвідомості, яка є стрижнем та основним елементом еколого-правової культури [10, с. 51] на різних рівнях – державному, політичному та ін. Свідченням цьому є закріплення у Конституції України, Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", в ряді інших законодавчих та підзаконних нормативних актів екологічних прав та обов'язків громадян, а також обов'язку держави, її органів та службових осіб забезпечувати реалізацію та захист цих прав.

Із зростанням рівня екологічної культури особистості та формуванням її ідеологічної зрілості Ю.С. Шемшученко пов'язує реалізацію права громадян на сприятливе навколишнє природне середовище, ідеологічні гарантії забезпечення якого поєднані з правильною орієнтацією особистості, володінням населенням науковим світоглядом у сфері екології, свідомим використанням цього світогляду в інтересах всього суспільства [21, с. 28].

У контексті реалізації екологічної політики держави основними засадами внутрішньої політики в екологічній сфері законодавчо визнано вдосконалення національної екологічної політики, в гуманітарній сфері – відродження духовних цінностей Українського народу, створення умов для консолідації суспільства на основі національної системи духовних цінностей, у центрі якої – людина, її розвиток, права і свободи, максимальне забезпечення її потреб, а серед основних засад зовнішньої політики – створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації (абз. 2 ч. 1 ст. 9, абз. 8 і 10 ч. 1 ст. 10, абз. 4 ч. 2 ст. 11 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 01 липня 2010 р.). Концептуально визначено необхідність посилення ролі еколого-правової освіти, культури і науки як важливого напрямку розвитку екологічного законодавства в рамках механізму реалізації Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР (п/п 4 п. 34). Однією з основних цілей національної екологічної політики поряд із досягненням безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища зазначається не менш важлива – підвищення рівня громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища, про що свідчить Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р.

Основним та найбільш сучасним політико-правовим документом, який сьогодні визначає концептуальні підходи до забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування та охорони довкілля, є Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 р. Важливе значення цього документа в контексті даної проблематики полягає, насамперед, у сприйнятті положень Всесвітньої Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) щодо визнання концепції сталого розвитку домінантною ідеологією цивілізації у XXI столітті (Р. І).

До стратегічних цілей і завдань національної екологічної політики даним документом віднесено реалізацію Цілі 1 "Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості" (Р. 3) крізь виконання таких завдань: створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища; збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування; сприяння розвитку інформаційних центрів; створення до 2015 р. мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; розроблення до 2012 р. та впровадження до 2020 р. програми підтримки проектів громадських екологічних організацій; розроблення до 2015 р. і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України; створення до 2015 р. системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища; створення до 2015 р. мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів на базі закладів освіти, неурядових природоохоронних організацій; розроблення до 2015 р. організаційного механізму місцевого, регіонального та національного рівня для активного залучення громадськості до процесу екологічної освіти з метою сталого розвитку, екологічної просвіти та виховання; систематичне

інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації; включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти та просвіти в державні цілові, регіональні та місцеві програми розвитку.

Створення ефективної системи інформування населення з питань охорони навколишнього природного середовища та підвищення рівня екологічної свідомості громадян України визнано одним з очікуваних результатів виконання даної Стратегії (Р. 7).

На виконання положень Стратегії в нашій державі прийнято Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р. Перед Міністерством екології та природних ресурсів України поставлено завдання розробити впродовж 2012 р. методичні рекомендації щодо включення до секторальних і регіональних програм розвитку питань формування екологічної культури та освіти (п. 38 Р. І) поряд з виконанням цілого ряду інших завдань з еколого-інформаційного забезпечення, просвіти й забезпечення участі громадськості у формуванні екологічної політики у межах реалізації Цілі 1 "Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості".

З позиції еколого-правової науки [2, с. 10] норми екологічного права впливають на формування еколого-правової ідеології в суспільстві та розвиток еколого-правової психології, на еколого-правову свідомість та еколого-правову культуру кожної людини. В структурі екологічної культури еколого-правова культура являє собою соціально значимий та врегульований нормами права спосіб творчої діяльності із пізнання та перетворення природи, її охорони, раціонального використання природних ресурсів, оздоровлення навколишнього середовища в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь [10, с. 49]. Механізми правового забезпечення екологічної політики спрацьовує саме через екологічне право, він є об'єктом дослідження еколого-правової науки та віднаходить свою об'єктивність в еколого-правовій освіті [2, с. 10], а прояви правового нігілізму, неповаги до закону пов'язані з відсутністю правової та еколого-правової культури [13, с. 25].

Аналізуючи різноманітні наукові підходи до поняття та змісту екологічної культури, В.І. Андрейцев виділяє дві основні концептуальні позиції. Перша розглядає екологічну культуру як виключно явище духовне, свідоме, яке базується на відповідному ставленні людини до навколишнього середовища, пов'язане з необхідністю формування екологічного мислення, спрямованого на раціональне, розумне використання природних ресурсів. Згідно з другою позицією екологічна культура – це діалектична єдність духовного і практичного (матеріального), що виявляється в освоєнні природи з урахуванням відповідної шкали цінностей з точки зору задоволення екологічних потреб суспільства [3, с. 69].

Духовну екологічну культуру О.І. Казанник пропонує розглядати як систему знань, навичок, правових норм, звичаїв та традицій, які відображають передовий вітчизняний та зарубіжний досвід із захисту природного середовища від шкідливого впливу різних видів господарської та рекреаційної діяльності. Матеріальна культура, на думку вченого, являє собою об'єктивовані в матеріальних цінностях знання, досвід, ідеали нації та народу, які відображають їх відношення до природного середовища [8, с. 2].

Таким чином, екологічні знання та знання еколого-правових норм є елементами екологічної культури як сукупності різноманітних підходів до освоєння природи

з точки зору її цінності на духовному (інтелектуальному) і матеріальному (практичному) рівнях, а також елементами екологічного світогляду. Екологічний світогляд – багатоступеневе явище, яке складається із світосприйняття, світорозуміння, світопереживання та впливає на формування конкретної поведінки особи. Для екологічного світогляду характерний екологічний стиль мислення, а також наявність екологічної та еколого-правової культури, забезпечення законності та правопорядку в нашій державі [15, с. 2]. Відтак, екологічна культура пронизує і матеріальне виробництво, і духовне життя суспільства [10, с. 39].

Об'єктами духовної культури О.І. Казанник визнає наукові дослідження з проблем екології, природоохоронне законодавство, нормативну базу охорони природи (стандарти, гранично допустимі концентрації), безвідходні та маловідходні технології, звичаї та традиції природокористування, які склались у суспільстві, твори літератури та витвори мистецтва, які виховують у людей почуття бережливого відношення до природи та її багатств. Сюди ж він відносить і акти творчої діяльності людини, наприклад, сценічне мистецтво, лекційна пропаганда наукових знань. До екологічних цінностей матеріальної культури зазначений вчений відносить перетворені людиною ландшафти, технічні споруди природоохоронного призначення, заповідники, національні парки, заказники та пам'ятки природи, зелені зони міст та інших населених пунктів, врятовані від вимирання дикі тварини, повернуті до життя водойми та ін. [8, с. 2]. Принагідно зазначимо, що на сьогоднішній перелік природних і штучно створених об'єктів еколого-правової охорони й використання значно ширший як завдяки їх законодавчому закріпленню (статті 1 і 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), так і з урахуванням положень міжнародних конвенцій щодо озонового шару, клімату, екологічної мережі, генетично модифікованих організмів тощо, ратифікованих Україною та досліджених Г.І. Балюк [4, с. 15 – 19; 5, с. 5 – 10].

Суспільні відносини із створення, використання, охорони, захисту духовних і матеріальних цінностей як носіїв екологічної культури суспільства та кожної людини врегульовані цілим рядом законодавчих положень екологічного, господарського, цивільного та ін. галузей права і законодавства, тому зазначені цінності є елементами еколого-правової культури.

Якщо розглядати духовну та матеріальну культуру в якості двох її взаємопов'язаних форм, розподіл на які є все ж умовним [8, с. 4], то друга її форма у правовому аспекті має ще один зріз – віднесення законодавцем до культурних цінностей ще деяких об'єктів навколишнього природного середовища. Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. відносять до культурних цінностей об'єкти матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення (ч. 1 ст. 14), але законодавець не враховує того факту, що перелічені об'єкти нерозривно пов'язані з навколишнім природним середовищем, мають свій вимір у системі соціальних цінностей життєзабезпечувального характеру. Усі без винятку природні об'єкти як об'єкти еколого-правової охорони, використання й відтворення, слід вважати об'єктами матеріальної культури та водночас джерелами духовної культури. На прикладі тваринного світу на це звертають увагу автори Коментаря Закону України "Про тваринний світ", аналізуючи у ст. 37 цього Закону правові засади таких складових охорони тваринного світу, як організація наукових досліджень, виховання громадян у дусі гуманного ставлення до тварин, пропаганда важливості охорони тваринного світу [20, с. 164 – 167].

У відповідності до ч. 1 ст. 18 Основ законодавства України про культуру для задоволення потреб громадян у самодіяльній творчості, організації їх відпочинку та дозвілля створюються, серед іншого, парки культури та відпочинку.

Парки культури та відпочинку виступають об'єктами правового регулювання з боку екологічного та земельного права, адже, по-перше, вони є об'єктами комплексної еколого-правової охорони, створюються на землях житлової та громадської забудови згідно з положеннями Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (статті 38, 39) і на землях інших правових категорій, а також у відповідності до Закону України "Про основи містобудування" від 16 листопада 1992 р. (статті 2, 5, 19). До того ж, зазначені парки можуть входити до складу окремих територій та об'єктів природно-заповідного фонду за Законом України "Про природно-заповідний фонд України" від 16 червня 1992 р., таких як національний природний парк, у господарській зоні якого знаходяться населені пункти, землі інших землевласників і землекористувачів (ст. 21), а отже можуть перебувати й зазначені парки.

Законом України "Про охорону культурної спадщини" від 8 червня 2000 р. до об'єктів культурної спадщини відносяться поряд із спорудами та комплексами як самостійними типами культурної спадщини також і визначні місця – зони або ландшафти, природно-антропогенні витвори, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду (ч. 1 ст. 2). У якості об'єктів культурної спадщини як духовно-матеріальних цінностей даний Закон окремо виділяє об'єкти садово-паркового мистецтва – поєднання паркового будівництва з природними або створеними людиною ландшафтами, а також ландшафтні об'єкти – природні території, які мають історичну цінність (ч. 2 ст. 2). Природні та інші об'єкти культурної спадщини, такі як, приміром, визначені даним Законом садово-паркові комплекси, знаходяться в межах земель історико-культурного призначення у відповідності до ст. 59 Земельного кодексу України.

Таким чином, цілком підтримуємо думку В.І. Андрейцева про необхідність вбачати в екологічній культурі не тільки рівень екологічної свідомості, а й (що особливо важливо) практичну людську діяльність як результат осмисленого, розумного, гуманного чи навпаки спонтанного, антигуманного ставлення до навколишнього середовища [3, с. 69]. Наприклад, правове забезпечення охорони об'єктів природно-заповідного фонду та об'єктів культурної спадщини природного походження є одним з яскравих проявів екологічної та еколого-правової культури нашого суспільства.

Екологічне законодавство свідчить про рівень еколого-правової науки, а отже, і правосвідомості, та залежить від рівня правосвідомості законодавця, а всі інші особи мають прагнути досягти цього рівня у власній правосвідомості [15, с. 2], що сприятиме підвищенню рівня еколого-правової культури кожної людини. В.В. Петров наголошував на тому, що без перебудови свідомості людини, без еколого-правового виховання важко говорити про дотримання передбачених законом правил екологічної безпеки [13, с. 26].

Однак, чинне екологічне законодавство недостатньою мірою приділяє увагу проблемі розвитку еколого-правової свідомості населення, його духовної культури. Наприклад, перераховуючи основні принципи охорони довкілля, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" вказує на необхідність формування у населення екологічного світогляду (п. "ж" ст. 3), не згадуючи про екологічну культуру та екологічну сві-

домість. Водночас Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. не розглядають у якості однієї із складових культури людини екологічну культуру, чим не враховують положень екологічного законодавства та не відповідають положенням Закону України "Про охорону культурної спадщини". На наш погляд, зазначені Основи потребують доповнення також і з огляду на принцип сталого розвитку, процес реалізації якого в умовах сучасної світової фінансової кризи набуває нової якості.

Продовжує залишатись актуальною і необхідність вдосконалення системи еколого-правової освіти у вищих навчальних закладах нашої держави, адже без високого рівня еколого-правових знань у майбутніх правників неможливо буде досягти високої результативності (з точки зору правового забезпечення) режиму використання природних ресурсів, якості навколишнього природного середовища та екологічної безпеки людини й суспільства в цілому.

На юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка науковий аналіз правових питань щодо екологічної культури, свідомості й екологічного стилю мислення входить до положень основних курсів та спецкурсів, які викладаються студентам за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра, спеціаліста і магістра спеціалізації "Земельне та екологічне право", запровадженої у 1997 р. Підвищення професійної підготовки молодих науково-педагогічних працівників, аспірантів і здобувачів з актуальних проблем еколого-правових досліджень – один з перспективних напрямів роботи кафедри екологічного права.

Еколого-правові знання повинні формувати відповідну практику застосування екологічного законодавства, оцінка якого свідчитиме про рівень цієї свідомості та правової свідомості в державі, в окремих її інституціях та у посадових і службових осіб на сучасному етапі розвитку. Бажано удосконалити екологічне законодавство, привівши його у збалансовану, логічну і зрозумілу для людей правову систему [15, с. 2]. В рамках еколого-правової культури В.В. Петров важливого значення надавав такому суб'єктивному фактору як психологічне відношення до охорони та використання природних благ, подолання споживацької психології у використанні природи [14, с. 95], що, зрештою, може свідчити про те, що передумовою формування екологічної та еколого-правової культури є високий рівень екологічної правосвідомості, а наслідком – наявність екологічного світогляду кожної людини, окремих соціальних груп, екологічної ідеології всього суспільства.

Важливого значення на сьогодні набуває орієнтація екологічної політики нашої держави на гармонізацію національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, на імплементацію міжнародно-правових норм, які приймаються світовим співтовариством, у чинне законодавство України. Можна з впевненістю сказати про те, що першочерговим завданням державної екологічної політики має залишатися вдосконалення системи еколого-правової освіти, яка була б спрямована на всебічне усвідомлення небезпеки поглиблення екологічної кризи та потреби пошуку світоглядних, культурних, наукових, освітянських, інформаційних, державно-правових, економічних, соціальних та інших гарантій реалізації екологічних прав громадян й екологічних інтересів усього суспільства.

1. Законодавчі та нормативно-правові акти, що розглядаються у статті, наведено відповідно до офіційного сайту Верховної Ради України // www.rada.gov.ua. 2. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів / Володимир Іванович Андрейцев. – К., 1996. 3. Андрейцев В.І. Правові аспекти екологічної культури / Воло-

димир Іванович Андрейцев // Вісник Київського університету. Суспільно-політичні науки. Вип. 1. – К., 1991. 4. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): Навч. посібник / Галина Іванівна Балюк. – К., 2006. 5. Балюк Г.І. Нові об'єкти екологічного права: проблеми правового регулювання // V Міжнародна науково-практична конференція "Актуальні питання реформування правової системи України", м. Луцьк, 30 – 31 травня 2008 р. 6. Екологічна енциклопедія: У 3 т. / Редколегія: А.В. Толстоухов (гол. ред.) [та ін.]. – К.: ТОВ "Центр екологічної освіти та інформації", 2007. – Т. 2: Є – Н. 7. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учеб. для вузов / Борис Владимирович Ерофеев. – М., 1999. 8. Казанник А.И. Правовые проблемы повышения экологической культуры в СССР / Алексей Иванович Казанник // Правоведение. – 1989. – № 3. 9. Косов Г.В., Харламова Ю.А., Нефедов С.А. Экополитология в контексте экологических проблем. Учебник / Г.В. Косов, Ю.А. Харламова, С.А. Нефедов. – М., 2008. 10. Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды / Светлана Николаевна Кравченко. – Львов, 1988. 11. Краснова М.В. Компенсация škodi за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія / Марія Василівна Краснова. – К., 2008. 12. Крисаченко В.С. Екологічна культура: теорія і практика: Навч. посіб. / Валентин Семенович Крисаченко. – К., 1996. 13. Петров В.В.

Экологическое право России: Учебник для юрид. вузов / Владислав Васильевич Петров. – М., 1995. 14. Петров В.В. Экология и право / Владислав Васильевич Петров. – М., 1981. 15. Позняк Е.В. Без екологічної свідомості суспільство неповноцінне / Еліна Владиславівна Позняк // Юридичний вісник України. – 1996. – 5 – 12 червня. 16. Позняк Е.В. Еколого-правова культура як чинник формування екологічної політики України: постановка проблеми // Актуальні питання кодифікації законодавства України / За заг. ред. В.О. Зайчука. – Випуск 1. – К., 2009. 17. Позняк Е.В. Правові проблеми екологічної культури в Україні // Державна політика розвитку цивільної авіації XXI століття: економічні і стратегічні можливості України: Матеріали науково-практичної конференції, Київ, 19 – 20 лютого 2009 р. – К., 2009. 18. Позняк Е.В. Соціально-правові аспекти екологічної культури в Україні // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. 19. Реймерс Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы) / Николай Федорович Реймерс. – М., 1994. 20. Тваринний світ України: правова охорона, використання та відтворення / Г.І. Балюк, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко [та ін.]; за ред. Г.І. Балюк. – К., 2010. 21. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Юрий Сергеевич Шемшученко. – К., 1989.

Надійшла до редколегії 20.03.12

О. Заєць, канд. юрид. наук, доц.

ОНТОЛОГІЧНІ ТА ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОБРОСУСІДСТВА ЗА ЗЕМЕЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Статтю присвячено сутнісному аналізу та еколого-правовому значенню такого явища як добросусідство, яке регулюється сучасним земельним законодавством України.

Ключові слова: земельне законодавство, добросусідство.

Статья посвящена сущностному анализу и эколого-правовому значению такого явления, как добрососедство, которое регулируется современным земельным законодательством.

Ключевые слова: земельное законодательство, добрососедство.

The Article is about essential analyses and environmental legal meaning of such phenomenon as neighbourliness, which is regulated by the modern Land Legislation of Ukraine.

Key words: land legislation, neighbourliness according.

Сучасний Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗКУ) вніс багато новацій у правове регулювання земельних відносин. Вважається [1, с.99], що новелами стали норми про добросусідство, викладені у главі 17 "Добросусідство" цього кодексу. Формально-юридично це так. Кодекси попередніх періодів подібних відокремлених підрозділів не мали. Але погляд у сутність такого явища як добросусідство, його природу, в тому числі і юридичну, дають підстави і для інших висновків.

За лексикологічним тлумаченням добросусідський означає дружній (про взаємні відносини сусідів) [2, с.137]; сусідство – суміжність, близькість з ким-небудь за місцем проживання або за місцем розташування, знаходження [2, с.612]. Законодавчого визначення цієї категорії в Україні не існує.

Отже, у загальному вигляді добросусідство – це дружні взаємовідносини сусідів, тобто осіб, які суміжно або близько проживають чи знаходяться один відносно одного. Не можна краще висловити зміст дружніх (добросусідських) взаємовідносин, ніж це зроблено у Біблії: "Так у всьому як хочете щоб з вами вчиняли люди так вчиняйте і ви з ними" (Євангеліє від Матфея 7:12).

У загальносоціальному розумінні добросусідські відносини можуть складатися у різних вимірах суспільного життя: починаючи від дружніх стосунків між сусідами по шкільній парті і завершуючи дружніми міждержавними відносинами. Враховуючи те, що людство на планеті Земля проживає у нерозривно пов'язаних між собою екологічних, економічних, соціальних умовах і зв'язках, світове добросусідство є першочерговим завданням кожної держави.

Не дарма саме у міжнародно-правових документах поняття "добросусідство" застосовується найчастіше. Деякі з них містять приблизні підходи до визначення цієї категорії.

Так, Коміюне Комісії Ради Європи та Європейсько-го Парламенту "Розширена Європа – Нові сусіди: Нова

система стосунків з нашими східними та південними сусідами" (Брюссель, 11 березня 2003 року), яке розглядає можливості того, як посилити систему взаємовідносин Європейського Союзу (далі – ЄС) з тими сусідніми країнами, які на даний час не мають перспективи на членство у ЄС, пропонує, щоб ЄС поставив собі за мету створити *зону процвітання та добросусідства – "кільце друзів"* – з якими ЄС міг би знаходитися у *тісних, мирних стосунках та співпрацювати з ними*.

Проект Договору про запровадження Конституції для Європи (2003/C169/01), ухвалений консенсусом Європейського Конвенту 13 червня та 10 липня 2003 року та поданий Голові Європейської Ради в Римі 18 липня 2003 року, у Розділі VIII (Ст. 56) "Союз та його сусіди" передбачає, що Союз розвиває особливі зв'язки з *сусідніми державами*, щоб створити на ґрунті цінностей Союзу *простір розквіту та добросусідства, що йому притаманні близькі та мирні стосунки на засадах співпраці*. На ці цілі Союз може укладати та виконувати окремі угоди з цими країнами. Ці угоди можуть містити взаємні права та зобов'язання, а також можливість спільних дій.

Отже, в міжнародно-правовому значенні добросусідство розглядається як відносини (стосунки), що є тісними (близькими), мирними, заснованими на співпраці сторін-сусідів.

На мою думку, категорії добросусідства передують категорія сусідства. Сусідські відносини відрізняються від інших відносин у суспільстві тим, що їх суб'єкти 1) знаходяться фізично поруч або недалеко один від одного, 2) пов'язані між собою суспільними закономірностями, зв'язками, умовами, і правовими в тому числі, 3) у своїй діяльності так чи інакше впливають один на одне. Така близькість породжує взаємний вплив сусідів на відміну від осіб, які не є такими. Коло сусідів в кожному конкретному випадку є різним і залежить від характеру зв'язків. Сусідські відносини набувають якості добросусідських

тоді, коли їх суб'єкти (сусіди) працюють та співпрацюють між собою на засадах миру, дружби та взаєморозуміння.

Сфера правового регулювання добросусідських відносин у державі є доволі обмеженою. По-перше, тому що, на мою думку, переважна більшість добросусідських відносин регулюється моральними та релігійними нормами. По-друге, добросусідські відносини настільки різноманітні і плинні, що детально врегулювати їх на рівні законодавства держава не спроможна. Доказом останнього як раз є добросусідські відносини, які можуть виникати у земельно-правовій сфері.

Аналіз земельного законодавства дає можливість говорити про земельно-правове добросусідство як про відносно визначене поняття. В той же час про нього не можна сказати, що воно є абсолютно оціночним. Скоріше добросусідство належить до тієї групи відносно визначених понять, деякі ознаки яких формулюються по відношенню до визначеного виду правових норм [3, с. 5]. І хоча земельне законодавство України не дає нам визначення добросусідства, сформулюємо його ознаки враховуючи вищенаведені загально-наукові та міжнародно-правові підходи, а також аналізуючи приписи цієї галузі законодавства.

По-перше, земельно-правове добросусідство – це врегульовані земельним законодавством суспільні відносини між землевласниками, землекористувачами, іншими титульними володільцями земельних ділянок та їх сусідами. Таким чином, сторонами цих відносин є, з одного боку, землевласники, землекористувачі, інші титульні володільці земельних ділянок (ця складова добросусідських відносин завжди може бути визначена в силу вимог ст.ст. 125, 126 та інших статей ЗКУ), з іншого – їх сусіди.

Сусідами вважають осіб, які проживають поруч з даною особою і теж є титульними володільцями земельних ділянок. Вони в свою чергу поділяються на дві групи осіб: 1) суміжних землевласників, землекористувачів, інших титульних володільців земельних ділянок та 2) тих, хто не має спільної межі з даною особою, мають земельні ділянки недалеко і на яких так чи інакше може впливати діяльність даної особи. Отже, остання група суб'єктів не може бути наперед визначеною, а тому є оціночною.

По-друге, земельно-правове добросусідство – це земельні правовідносини, які складаються по відношенню до певних об'єктів, а саме земельних ділянок. Земельна ділянка визначається у ст. 79 ЗКУ як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Земельно-правова наука пропонує більш досконалі визначення земельної ділянки. Так, Андрейцев В.І. під земельною ділянкою розуміє індивідуально визначену та юридично відособлену частину відповідної категорії земель, яка належить на певному юридичному титулі конкретній особі і використовується (експлуатується) відповідно до цільового призначення, та межі якої визначені на місцевості відповідно до затвердженої в установленому порядку землевпорядної документації [4, с. 151-152]. Досить юридично зважено підійшов до цього питання Мірошніченко А.М., який під земельною ділянкою розуміє частину земної поверхні та простору над та під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору, із визначеними межами та місцем розташування [5, с.24].

Отже, об'єкти добросусідських відносин завжди можуть бути визначені.

По-третє, земельно-правове добросусідство – це земельні правовідносини, фактичним змістом яких є

діяльність землевласників, землекористувачів, інших титульних володільців земельних ділянок, які є сусідами, по використанню цих земельних ділянок у межах своїх повноважень у відповідності до цільового призначення, але **в режимі добросусідства**. Це, означає, що всі суб'єкти цих відносин *повинні* обирати такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власники, користувачі, інші титульні володільці сусідніх земельних ділянок матимуть можливість найбільш повноцінно використовувати останні у відповідності до їх цільового призначення, співпрацювати у реалізації своїх прав на землю. Щоправда, на даний час збережений ще з радянських часів принцип цільового використання земель підданий обґрунтованій критиці такими вченими як Носік В.В., Мірошніченко А.М., Правдюк В.М. як такий, що практично досить часто суперечить більш важливішому сьогодні принципу пріоритету вимог екологічної безпеки та іншим принципам екологічного та земельного права. Але формально вимога цільового використання земельних ділянок залишається чинною (ст. 91, 96 та інші статті ЗКУ). Тому запропоноване нами правило добросусідства поки що враховує дану вимогу земельного законодавства.

Слід погодитись з Кулиничем П. Ф., що повноцінне використання земельних ділянок полягає у їх повному, безпечному та комфортному використанні [6, с. 32].

Сформульована вимога, на нашу думку, складає те єдино необхідне правило добросусідства, яким потрібно замінити цілий ряд норм Глави 17 ЗКУ.

Правило добросусідства має бути оціночним (хоч, на наш погляд, відносно) поняттям. Під оціночним поняттям Т.В. Кашаніна розглядає виражене в нормі права положення (припис), у якому закріплюються найбільш загальні ознаки, властивості, якості, зв'язки і відношення різних предметів, явищ, що детально не роз'яснюється законодавцем з тим, щоб воно конкретизувалося шляхом оцінки в процесі застосування права і дозволяло здійснювати в межах зафіксованої в ній загальності індивідуальну піднормативну регламентацію суспільних відносин [3, с. 8]. Ця вчена дослідила також основні функції оціночних понять, застосовуючи які до земельно-правового добросусідства, ми можемо довести правильність нашого твердження про правило добросусідства як оціночну категорію, яка відноситься до змісту правовідносин добросусідства [3, с. 12].

Оціночним поняттям притаманна функція "пом'якшення" формальної визначеності права [3, с. 12]. Так, відповідно до ст. 103 ЗКУ землевласники та землекористувачі повинні обирати такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам та користувачам сусідніх земельних ділянок заподіюється найменш незручностей (затіннення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо), не справляти неприпустимий вплив на сусідні земельні ділянки, співпрацювати у реалізації своїх прав на землю.

Наступна норма ст. 105 конкретизує зміст загальної правила ст. 103, закріплюючи право сусідів відрізати корені дерев і кущів, які проникають із сусідньої земельної ділянки, якщо таке проникнення є перепорою у використанні земельної ділянки за цільовим призначенням, тобто формалізує поведінку сусідів стосовно цих об'єктів. В той же час диспозиція цієї норми залишається оціночною, оскільки тільки в конкретному випадку можна оцінити, чи є таке проникнення перепорою у використанні земельної ділянки за цільовим призначенням чи ні. Оцінювати буде сторона зацікавлена, тому вбачається можливість зловживань.

Тому вважаємо дану норму зайвою, такою, що формалізує добросусідські відносини і може викликати численні зловживання. Описана у ст. 105 ЗКУ життєва ситуація нічим особливим не відрізняється від багатьох інших життєвих ситуацій, які заздалегідь не можна передбачити і врегулювати. Тому ще раз наголошуємо, що загальне правило добросусідства, нормативно викладене у ст. 103 ЗКУ, будучи юридично технічно досконалим (як запропоновано нами нижче), є абсолютно достатнім з правової точки зору для регулювання таких багатоваріантних сусідських відносин. Крім того, прогностична функція оціночних понять дозволяє у загальне правило добросусідства вкласти не тільки можливі зараз способи використання земельних ділянок, але й ті, які можуть з'явитись у майбутньому.

Це підтверджується наступною функцією, яку виконують оціночні поняття, – функцією законодавчої економії, оскільки зафіксувати в нормі права всю сукупність явищ одним терміном набагато економніше, ніж їх перераховувати [3, с. 12].

Тому, на нашу думку, ст. 103 ЗКУ "Зміст добросусідства", яка складається з трьох частин, при наступній кодифікації земельного законодавства може бути замінена єдиним лаконічним правилом добросусідства такого змісту: "Землевласники, землекористувачі, інші титульні володільці земельних ділянок зобов'язані обирати такі способи використання своїх земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власники, користувачі, інші титульні володільці сусідніх земельних ділянок матимуть можливість найбільш повноцінно (повно, безпечно та комфортно) використовувати останні у відповідності до їх цільового призначення, співпрацювати у реалізації своїх прав на землю".

Зобов'язання обирати певні способи використання своїх земельних ділянок передбачає необхідність землевласникам, землекористувачам, іншим титульним володільцям земельних ділянок не тільки обирати шляхи активних дій по використанню останніх, а й варіанти утримання від дій, які завдають незручності сусідам, не дозволяють їм використовувати сусідні земельні ділянки за цільовим призначенням.

Оскільки правило добросусідства, як більшість оціночних понять, у своїй основі має моральні, етичні, релігійні норми, які складають невід'ємну частину моральної свідомості, воно розуміється, відчувається людьми, є загальнозживаним поняттям [3, с. 14]. Тому і нормативне викладення його повинно бути доволі простим і лаконічним, позбавленим різного роду обтяжуючих доповнень, нових, але непотрібних термінів, як-то неприпустимий вплив та інші.

В контексті ч. 3 ст. 103 ЗКУ постає питання – наскільки справедливо включати у правило добросусідства обов'язок сусідів співпрацювати у реалізації своїх прав на землю, оскільки з моральних позицій це повинні бути акти доброї волі сусідів?

Відповідно зайвою є ст. 104 ЗКУ, яка закріплює право землевласників та землекористувачів вимагати припинення діяльності на сусідній земельній ділянці, здійснення якої може призвести до шкідливого впливу на здоров'я людей, тварин, на повітря, земельні ділянки та інше. Дане повноваження належить до категорії прав на захист, які передбачені у ст. 16 ЦКУ та ст. 152 ЗКУ. Вважаємо, що право землевласників і землекористувачів вимагати усунення будь-яких порушень їх прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, охоплює і випадок ст. 104 ЗКУ.

З цього приводу Саркісова Т.Б. справедливо зазначає, що ст. 104 ЗКУ є прикладом реалізації принципу

попередження екологічної шкоди, закріпленого в ряді міжнародно-правових документів, зокрема в Директиві Європарламенту та Ради Європи 2004/35/CE про екологічну відповідальність з метою попередження та ліквідації екологічної шкоди від 21 квітня 2004 р. (далі – Директива 2004/35/EC), яка передбачає покладення на оператора, діяльність якого заподіяла або несе ризик заподіяння екологічної шкоди, фінансової відповідальності по проведенню превентивних заходів з метою зниження ризику нанесення шкоди навколишньому середовищу, та відповідальності за ліквідацію нанесеної шкоди, в тому числі землі. Відповідно до ст. 2 п. "с" під екологічною шкодою землі слід розуміти пряме або опосередковане забруднення землі, що створило значний ризик негативного впливу на здоров'я людини внаслідок прямого або непрямого потрапляння в/на/ під землю речовин, препаратів, організмів та мікроорганізмів. З метою підвищення ефективності інституту юридичної відповідальності за забруднення землі, першочергове значення Директивою 2004/35/EC надано принципу попередження шкоди.

Відповідно до п. 3 Преамбули, однією із основних цілей Директиви 2004/35/EC є попередження та зменшення шкоди. Її досягнення, в першу чергу, забезпечується покладенням на оператора обов'язку вживати превентивні заходи, орієнтовний перелік яких визначений в ст. 5 та може бути доповнений більш суворими заходами за рішенням країн-учасниць [7, с. 109].

В юридичній літературі висловлена думка, що право добросусідства з об'єктивної точки зору є інститутом земельного права України, який знаходиться у стані формування, в суб'єктивному аспекті являє собою сукупність прав власників і користувачів земельних ділянок на найбільш повне, безпечне та комфортне користування земельними ділянками відповідно до їх цільового призначення [6, с. 32]. Погоджуємося тільки з суб'єктивним розумінням права добросусідства, якому кореспондує обов'язок добросусідства, викладений у правилах останнього.

Наша позиція заснована на наступних міркуваннях. Відповідно до ст.ст. 91, 96 ЗКУ одним із обов'язків землевласників та землекористувачів є дотримання правил добросусідства поряд із обов'язками забезпечувати використання землі за цільовим призначенням, додержуватись вимог законодавства про охорону довкілля, не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок і землекористувачів, дотримуватись обмежень, встановлених щодо земельних ділянок та земельних сервітутів тощо.

З іншого боку, права землевласників і землекористувачів, викладені у ст. 90, 95 ЗКУ, можуть бути доповнені правом власників і користувачів земельних ділянок на найбільш повне, безпечне та комфортне користування земельними ділянками відповідно до їх цільового призначення, вимоги не чинити перешкод у користуванні своїми земельними ділянками.

Тому, на нашу думку, загальні норми про добросусідство, викладені у ст.ст. 103, 104 ЗКУ, за юридичною сутністю є конкретизованою складовою змісту права власності, права користування земельними ділянками, а також інших юридичних титулів прав на землю. У такому сенсі вони існували і у Земельному кодексі України в редакції від 13 березня 1992 р. (ст. 40 "Обов'язки власників земельних ділянок і землекористувачів"). Доречі, п. 5 цієї статті передбачав обов'язок не порушувати права власників інших земельних ділянок та землекористувачів, не обмежуючи їх тільки суміжними землевласниками та землекористувачами, як у нинішній редакції цієї норми.

Таким чином, відносини добросусідства є складовою відносин власності на землю та землекористування. Тим більше, що коло можливих суб'єктів цих відносин є відносно визначеним: додержуватись обов'язків добросусідства повинні не тільки суміжні землевласники та землекористувачі (коло яких переважно відоме), але й інші землевласники та землекористувачі, земельні ділянки яких безпосередньо не межують із уповноваженими суб'єктами.

Норми ст.ст. 103, 104 ЗКУ в свою чергу є загальними по відношенню до норм ст.ст.105-109 ЗКУ, які відповідно є спеціальними. Тому правила ст. ст. 103, 104 ЗКУ застосовується у випадках, коли немає спеціальних норм, що носять добросусідський характер.

Певний добросусідський характер мають санітарні, екологічні, будівельні, протипожежні норми і вимоги, але мета їх прийняття і реалізація виходить за межі суто добросусідських відносин. В той же час, якщо практично постає питання про дотримання сусідом обов'язку не чинити перешкод у користуванні земельною ділянкою, варто переглянути існуючі конкретні норми будівельного, екологічного, санітарного та іншого законодавства, а потім уже застосовувати загальні норми ст.ст. 103, 104 ЗКУ.

Ці міркування підтверджуються і судовою практикою щодо вирішення спорів про дотримання правил добросусідства при використанні земельних ділянок [8, с. 289-354]. Причому оскільки найбільш часто такі спори виникають між титульними володільцями присадибних земельних ділянок, вирішувати ці справи по суті судам допомагають будівельні норми, зокрема, ДБН 360-92 "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень", ДБН 363-92 "Житлові будинки для осіб похилого віку сільської місцевості України", ДБН В.2.2.-15-2005. "Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення." тощо.

Ст.ст. 106-108 ЗКУ, на нашу думку та на думку Старостенко Д.М. [9], взагалі випадають із контексту даної Глави 17 "Добросусідство", оскільки належать до іншого інституту земельного права і законодавства. Старостенко Д.М. виділяє межування як самостійну функцію управління та регулювання у сфері земельних відносин. Межування, на її думку, доцільно розглядати як врегульовану нормами права діяльність з визначення (проекту-

вання, установлення, зміни, відновлення) та оформлення меж земельного простору (меж території держави, меж адміністративно-територіальних утворень, меж територій зі спеціальним режимом використання, меж земельних ділянок власників, землекористувачів) [10, с.288].

Таким чином, як добросусідство, так і його правила мають бути відносно оціночними категоріями, які не мають чітких критеріїв їх визначення і завжди оцінюються виходячи із кожної конкретної життєвої ситуації.

Отже, добросусідство – це врегульовані земельним законодавством, засновані на взаєморозумінні та співпраці й існуючі у рамках відносин власності на землю, землекористування, іншого титульного володіння земельною ділянкою суспільні відносини між землевласниками, землекористувачами, іншими титульними володільцями та їх сусідами (як суміжними, так і всіма іншими), у межах яких власники землі, землекористувачі та інші титульні володільці земельних ділянок обирають такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких їх сусіди мають можливість найбільш повноцінно (комфортно, безпечно, стабільно) використовувати свої земельні ділянки у відповідності до їх цільового призначення.

В світлі майбутньої кодифікації земельного законодавства правило добросусідства має очолити перелік обов'язків землевласників, землекористувачів, інших титульних володільців в Розділі "Права на землю".

1. Бусуйок Д.В. Обмеження прав на землю за законодавством України. – Монографія. – К.: "Юридична думка". – 2006. – 144 с. – С. 99.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: "Русский язык". 1998. – 750 с. – С. 137.
3. Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. к.ю.н. спец. 12.00.01. – Свердловск: Свердлов. юрид. инст-т, 1974. – 17 с. – С. 5.
4. Андрейцев В.И. Земельное право и законодательство суверенной Украины: Актуальные проблемы практической теории. – К.: Знання, 2005. – С. 151-152.
5. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с. – с.24.
6. Кулинич П. Ф. Право добросусідства за земельним законодавством України. // Земельне право України. – 2006. – № 1. – с. 32.
7. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні. Дисс. ... к.ю.н. спец.12.00.06 – К., 2011. – 216 с.
8. Левков В.М. Петренко О.В. Земельні спори. – Х.: Фактор, 2011. – 720 с. – С. 289-354.
9. Старостенко Д.М. Правове регулювання межування земель в Україні. Дисс. ... к.ю.н. спец. 12.00.06. – К., 2009. – 249 с.
10. Земельне право України: підруч./ За ред. Носіка В.В. – К.: ВПЦ "Київський університет". – 2008. – 511 с.

Надійшла до редколегії 22.03.12

Н. Ільїна, канд. юрид. наук

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ЕКОЛОГІЧНОЇ СЕРТИФІКАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню законодавчих та доктринальних визначень поняття екологічної сертифікації. Автор висвітлює основні наукові підходи до визначення правової природи екологічної сертифікації та її місця в системі екологічного права.

Ключові слова: екологічна сертифікація, законодавство в сфері екологічної сертифікації, юридична природа екологічної сертифікації,

The article is devoted to the analysis of legal and doctrine determinations of ecological certification. An author examines substantive provisions to determination of legal nature of ecological certification and its place in the system of environmental law.

Key words: ecological certification, legislation about ecological certification, legal nature of ecological certification.

Статья посвящена исследованию законодательных и доктринальных определений понятия экологической сертификации. Автор освещает основные научные подходы к определению правовой природы экологической сертификации и её места в системе экологического права.

Ключевые слова: экологическая сертификация, законодательство в сфере экологической сертификации, юридическая природа экологической сертификации.

На сучасному етапі суспільного та економічного розвитку в Україні відбувається процес екологізації економіки шляхом, зокрема, запровадження екологічного підприємництва та екологічно "чистого" виробництва, формування ринку екологічних послуг тощо. Відповідно до положень розділу 4-го Закону України від 21 грудня 2010 року "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року" одним із

інструментів державної екологічної політики визначена екологічна сертифікація, яка є відносно новим та недостатньо використовуваним організаційно-правовим засобом механізму охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки та повинна стати дієвим елементом екологічного управління та економічного регулювання [1].

В еколого-правовій доктрині окремі аспекти екологічної сертифікації досліджувалися зокрема, такими вченими як Андрейцев В.І., Балюк Г.І., Краснова М.В., Ковальчук Т.Г., Малишева Н.Р., Пащенко О.М., Комарницький В.М., Завгородньої В.М., Гетьман А.П., Каракаш І.І., Бобкова А.Г. В той самий час, комплексного дослідження правових проблем екологічної сертифікації до цього часу не проведено, тому тема даної наукової статті видається нам актуальною та своєчасною.

Метою наукового дослідження в рамках даної статті є визначення юридичної природи екологічної сертифікації, відмежування її від інших суміжних правових понять, аналіз правового регулювання екологічної сертифікації та формулювання пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства в цій сфері.

Необхідність впровадження системи екологічної сертифікації в Україні закріплена у положеннях ст. 56 "Співпраця в галузі оцінювання стандартів та оцінювання відповідності" Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Законом України від 10 листопада 1994 року, відповідно до якої сторони зобов'язуються сприяти застосуванню технічних правил Європейського Співтовариства та європейських стандартів і процедур оцінювання відповідності [2]. Зокрема, в Європі екологічну сертифікацію почали запроваджувати починаючи з 1992 року після прийняття та введення в дію Директиви 92/880/ЕС "Про екологічні знаки", а також британського стандарту BS 7750 "Система екологічного управління", міжнародних стандартів ISO/TC207 "Управління навколишнім середовищем" тощо [3, с. 181]. Отже, перед Україною стоїть першочергове завдання здійснити адаптацію норм вітчизняного законодавства до європейських вимог в сфері екологічної сертифікації.

Насьогодні в Україні правові засади екологічної сертифікації визначені в ряді інтеграційних джерел екологічного законодавства, зокрема нормами Закону України від 17 травня 2001 "Про стандартизацію", Закону України від 1 грудня 2005 року "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності", Закону України від 17 травня 2001 року "Про підтвердження відповідності", Закону України від 17 травня 2001 "Про акредитацію органів з оцінки відповідності", Закону України від 23 грудня 1997 року в редакції від 30 травня 2011 року "Про безпечність та якість харчових продуктів", а також, декрету Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію та сертифікацію" від 10 травня 1993 року № 46, постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження технічного регламенту з екологічного маркування" № 529 від 18 травня 2001 року.

Досліджуючи юридичну природу поняття "екологічна сертифікація" в першу чергу необхідно встановити його співвідношення з іншими суміжними поняттями. На думку авторки статті, основоположне значення в цьому відношенні має філософське співвідношення загального і особливого. А саме, розмежування правових ознак сертифікації як загальної категорії та екологічної сертифікації як самостійного правового явища.

В етимологічному розумінні термін "сертифікація" походить від французького слова *certification*, що в перекладі на українську мову означає засвідчення. В довідниковій юридичній літературі поняття "сертифікація" визначається в двох значеннях: по-перше, у широкому розумінні – як діяльність уповноважених державою органів, установ, організацій та їх посадових осіб, пов'язана із видачею сертифіката; по друге, у вузькому розумінні – як процедура підтвердження відповідності якісних характе-

ристич продукції визначеним вимогам (нормативам) або рівням, встановленим стандартами [4, с. 476-477].

В чинному законодавстві України, зокрема, в положеннях ст.1 Закону України від 17 травня 2001 року "Про підтвердження відповідності" сертифікація визначається як процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством вимогам [5].

Із викладеного вище законодавчого визначення поняття сертифікація випливає, що одним із об'єктів останньої виступають, зокрема, продукція та системи екологічного управління, які перевіряються уповноваженими органами на предмет відповідності встановленим законодавством вимогам, в тому числі, і екологічним.

Законодавче визначення поняття екологічна сертифікація міститься у постанові Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 529 "Про затвердження технічного регламенту з екологічного маркування". Виходячи із положень п. 3 вказаної постанови, екологічна сертифікація визначається як процедура, під час якої визнаний в установленому порядку орган з екологічного маркування документально засвідчує відповідність продукції встановленим екологічним критеріям [6].

Отже, ми можемо констатувати, що екологічна сертифікація виступає одним із різновидів сертифікації як загальної категорії.

В доктрині екологічного права більшість авторів розглядають екологічну сертифікацію як одну із функцій управління в сфері екології. Зазначимо, що відповідно до положень ст. 16 базового Закону України від 31 червня 1991 року "Про охорону навколишнього природного середовища" управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [7]. Зокрема, на думку Андрейцева В.І. [8, с. 142], Балюк Г.І. [9, с. 58-59], Малишевої Н.Р. [10, с. 237-241], Пащенко О.М. [11, с. 131-132], Комарницького В.М. [12], Завгородньої В.М. [13, с. 120-124] екологічна сертифікація відноситься до інших (не визначених безпосередньо в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища") функцій управління в сфері екології.

Так, Н.Р. Малишева визначає екологічну сертифікацію як функцію управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, за допомогою якої визнаний у встановленому порядку орган документально засвідчує відповідність об'єкта сертифікації (продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу) встановленим екологічним законодавством вимогам [14, с. 237].

На думку О.М. Пащенко, сертифікація діяльності у галузі використання і охорони природних ресурсів – це діяльність спеціально уповноважених державних органів і організацій, спрямована на юридичне закріплення за результатами проведення необхідних екологічних, економічних та інших досліджень та експертиз відповідності або невідповідності окремих видів діяльності природокористувачів вимогам екологічних стандартів і нормативів з видачею відповідного сертифіката встановленого зразка, що визнає цей вид діяльності екологічно допустимим [15, с. 132].

Як зазначає В.І. Андрейцев, екологічна сертифікація відноситься до комплексних (міжгалузевих) функцій управління у галузі екології [16, с. 142].

З позицій В.М. Завгородньої екологічну сертифікацію слід віднести до функцій управління в сфері природо-

користування та охорони довкілля, що пов'язані із наданням адміністративних послуг природокористувачам та суб'єктам природоохоронної діяльності [17, с. 121].

З метою підтвердження обґрунтованості віднесення екологічної сертифікації до функцій управління в сфері екології слід розібратися, що являють собою вищезазначені функції. З нашої точки зору, заслуговує на підтримку науковий підхід О. Л. Дубовик, яка для визначення функцій державного екологічного управління пропонує комплекс формальних ознак, а саме: 1) приналежність суб'єкта управління до системи публічної влади; 2) надання суб'єкту управління у відповідних нормативно-правових актах повноважень щодо управління природокористуванням і охороною довкілля; 3) здійснення управлінських функцій від імені держави; 4) наділення суб'єкта управління для здійснення функцій відповідними правовими засобами [18, с. 402-403].

Перш за все, зупинимось на суб'єктах уповноважених здійснювати екологічну сертифікацію. Необхідно звернути увагу на той факт, що відповідно до положень чинного законодавства України такими суб'єктами виступають органи, які згідно з вимогами Закону України від 17 травня 2001 "Про акредитацію органів з оцінки відповідності" пройшли державну акредитацію в сфері екологічної сертифікації [19].

На сьогоднішній день органом, який уповноважений здійснювати державну акредитацію, зокрема органів екологічного маркування та сертифікації, виступає Національне агентство з акредитації України, що належить до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і діє на підставі Положення "Про державне агентство з акредитації України", затвердженого наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 5 від 4 січня 2002 року [20].

В свою чергу державна акредитація органів екологічного маркування та сертифікації являє собою засвідчення національним органом України з акредитації того, що орган екологічного маркування та сертифікації відповідає вимогам національних стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами, та у разі необхідності будь-яким додатковим вимогам щодо акредитації у відповідних сферах для провадження визначеної діяльності з оцінки відповідності продукції та систем екологічного управління встановленим екологічним вимогам.

Отже, суб'єкти екологічної сертифікації хоча і не належать до системи органів публічної влади, але організація їх діяльності в сфері оцінки відповідності екологічним вимогам підлягає обов'язковій державній акредитації, безпосередньо координується та контролюється з боку уповноважених державних органів в сфері технічного регулювання та охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до чинного законодавства України, зокрема ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію та сертифікацію" від 10 травня 1993 року № 46 в залежності від змісту та об'єктів екологічна сертифікація поділяється на обов'язкову та добровільну [21].

За своїм змістом обов'язкова екологічна сертифікація (сертифікація в законодавчо регульованій сфері) передбачає оцінку відповідності екологічним вимогам до продукції та умов введення її в обіг, які регламентовані чинним законодавством.

Обов'язкова екологічна сертифікація здійснюється стосовно об'єктів, визначених відповідно до наказу Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики "Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації

в Україні" № 28 від 1 лютого 2005 року в редакції від 1 січня 2012 року [22].

Узагальнений аналіз вказаного переліку дозволяє виділити наступні групи об'єктів обов'язкової екологічної сертифікації: екологічно небезпечні продукція, технології, виробництва; системи екологічного управління на виробництвах, пов'язаних із випуском екологічно небезпечної продукції; відходи виробництва і споживання, у тому числі екологічно небезпечні й ті, що є об'єктом транскордонного перевезення; діяльність у сфері поводження з відходами; очисні споруди; технології та обладнання для підготовки питної води; види тварин і рослин, що підпадають під дію Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, які перебувають під загрозою знищення.

Обов'язкова екологічна сертифікація вказаних вище об'єктів може здійснюватися виключно в Державній системі екологічної сертифікації, створеній на підставі вимог ч. 1 ст. 14 Закону України "Про стандартизацію" від 17 травня 2001 року в редакції від 30 липня 2010 року центральним органом виконавчої влади з питань технічного регулювання, який проводить та координує роботу щодо забезпечення її функціонування. В Україні створена державна система сертифікації продукції (УкрСЕПРО), яка може бути прийнята за основу при здійсненні розробки державної системи екологічної сертифікації [23].

Особливою правовою вимогою щодо суб'єктів обов'язкової екологічної сертифікації є те, що окрім акредитації Національним агентством з акредитації України на право здійснювати оцінку відповідності законодавчо встановленим екологічним вимогам, відповідні особи повинні пройти призначення в порядку передбаченому ст. 28 Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності". Вказане призначення здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань оцінки відповідності за пропозиціями Міністерства екології та природних ресурсів України на підставі документального підтвердження претендентами ряду встановлених законодавством вимог [24].

Зокрема, претенденти на призначення зобов'язані документально підтвердити відповідність наступним вимогам: відсутність комерційної або іншої заінтересованості щодо продукції, процесу, послуги, які вони оцінюють; наявність кваліфікованого персоналу і засобів, необхідних для виконання процедур оцінки відповідності, та можливості доступу до устаткування, необхідного для проведення випробувань; наявність гарантій щодо незалежності персоналу, який виконує процедури оцінки відповідності; незалежність оплати праці персоналу від кількості та результатів виконаних ним процедур оцінки відповідності.

Відповідно до ст. 11 Закону України "Про підтвердження відповідності" обов'язкова екологічна сертифікація провадиться згідно із вимогами технічних регламентів, під якими слід розуміти закони України або нормативно-правові акти, прийняті Кабінетом Міністрів України, у яких визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим.

Зауважимо, що вказані вище технічні регламенти, з нашої точки зору, мають еколого-правовий характер. Зокрема, згідно із положеннями ст. 13 Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" метою розроблення і застосування технічних регламентів є захист життя та здоров'я людини, тварин, рослин, національної безпеки, охорони довкілля та природних ресурсів, запобігання недобросові-

сній практиці. А саме, вимоги, встановлені технічними регламентами, повинні відображати ризики стосовно споживачів, довкілля та природних ресурсів, які створюватиме невідповідність продукції, процесів і послуг.

Повноваження щодо організації розроблення технічних регламентів необхідних для здійснення екологічної сертифікації покладені на Міністерство екології та природних ресурсів України, відповідно до ст.17 Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" та Указу Президента України "Про затвердження положення про Міністерство екології та природних ресурсів України" від 13 квітня 2011 року № 42 [25].

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день система технічного регулювання в сфері екології перебуває в стадії активного формування та розвитку. Зокрема, відповідно до положень розділу 4-го "Інструменти реалізації національної екологічної політики" Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" визначається необхідність в найближчий час розробки підсистем стандартизації та сертифікації у сфері екологічної безпеки, затвердження екологічних вимог до продукції, а також гармонізація національних стандартів до стандартів і норм ЄС та міжнародних стандартів серій ISO 14000, ISO 19000 з посиленням контролю з боку держави за використанням екологічних маркувань, зокрема щодо вмісту генетично модифікованих організмів.

Застосування імперативного методу правового регулювання відносин в сфері обов'язкової екологічної сертифікації знаходить прояв і в покладенні на виробників та постачальників продукції, яка підлягає обов'язковій екологічній сертифікації ряду юридичних обов'язків.

Зокрема, виходячи із положень ч. 1 ст. 13 Закону України "Про підтвердження відповідності" виробник зобов'язаний сприяти проведенню всіх процедур підтвердження відповідності, встановлених для конкретного виду продукції; наносити на продукцію національний знак відповідності в законодавчо регульованій сфері; компенсувати споживачам продукції завдані їм збитки в разі виявлення невідповідності продукції вимогам, зазначеним у декларації про відповідність та/або сертифікаті відповідності чи свідоцтві про визнання відповідності; надавати постачальнику інформацію про сертифікацію продукції шляхом зазначення реєстраційних номерів сертифікатів відповідності в документах, згідно з якими передається відповідна продукція.

В свою чергу, відповідно до ч.2 ст. 13 названого вище Закону постачальник зобов'язаний реалізовувати продукцію за умови наявності у документах, згідно з якими йому передано відповідну продукцію, реєстраційного номеру сертифіката відповідності чи свідоцтва про визнання відповідності та/або декларації про відповідність, якщо це встановлено технічним регламентом на відповідний вид продукції; припиняти реалізацію продукції, якщо вона не відповідає вимогам нормативних документів, зазначеним у декларації про відповідність або у сертифікаті відповідності чи свідоцтві про визнання відповідності.

Іще одним фактом, який свідчить про публічно-правовий характер екологічної сертифікації в законодавчо регульованій сфері є закріплення в чинному законодавстві правових обмежень щодо розмірів оплати робіт з підтвердження відповідності законодавчо визначеним екологічним вимогам. А саме, згідно із положеннями ч. 1 ст 19 Закону України "Про підтвердження відповідності" оплата робіт з підтвердження відповідності в законодавчо регульованій сфері здійснюється згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України

"Про затвердження Правил визначення вартості робіт з підтвердження відповідності в законодавчо регульованій сфері" від 11 квітня 2002 року N 485 [26].

Згідно із положеннями ст. 11 Закону України "Про підтвердження відповідності" за результатами проведення обов'язкової екологічної сертифікації у разі позитивного рішення призначеного органу з оцінки відповідності заявникові видається сертифікат відповідності, зразок якого затверджується центральним органом виконавчої влади з питань оцінки відповідності. На підставі вказаної вище правової норми на акредитовані у встановленому законодавством порядку органи обов'язкової екологічної сертифікації покладається обов'язок ведення реєстрів екологічних сертифікатів та подання інформації про них до державного реєстру сертифікатів відповідності та свідоцтв про визнання відповідності і у порядку визначеному наказом Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України "Порядок подання призначеними органами з оцінки відповідності інформації про видані сертифікати відповідності та свідоцтва про визнання відповідності до державного реєстру сертифікатів відповідності та свідоцтв про визнання" № 534 від 1 листопада 2001 року, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 18 квітня 2002 року за № 376/6664 [27].

Проаналізовані правові вимоги в сфері обов'язкової екологічної сертифікації дають нам підстави стверджувати, що в діяльності акредитованих та призначених державою органів з оцінки відповідності в законодавчо регульованій переважають публічно-правові аспекти. Хоча вказані органи не є суб'єктами публічної влади, але здійснювана ними сертифікаційна діяльність має на меті задоволення, в першу чергу, публічних екологічних інтересів в сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Тому, обов'язкову екологічну сертифікацію можна розглядати як функцію управління в сфері екології.

Що стосується, добровільної екологічної сертифікації в законодавчо нерегульованій сфері, то виходячи із положень ст. 17 Закону України "Про підтвердження відповідності" така сертифікація провадиться на добровільних засадах у порядку, визначеному договором між заявником та органом із сертифікації для підтвердження відповідності продукції, систем екологічного управління, персоналу будь-яким заявленим вимогам.

Правовий порядок здійснення акредитованими в установленому порядку органами екологічної сертифікації оцінки відповідності, заявленим суб'єктами господарської діяльності екологічним вимогам визначений постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Технічного регламенту щодо екологічного маркування" від 18 травня 2011 року №529, яка набрала чинності 1 червня 2011 року [28].

Технічний регламент щодо екологічного маркування було розроблено Міністерством екології та природних ресурсів України з урахуванням Регламенту Європейського Парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 року №66/2010/ЄС про знак екологічного маркування ЄС. Виходячи із положень, даного нормативно-правового акту об'єктами добровільної екологічної сертифікації виступають товари та послуги, що постачаються для розповсюдження, споживання чи використання на ринку України і надаються за плату або безоплатно, окрім лікарських засобів, ветеринарних препаратів, медичних виробів та товарів, що містять токсичні, мутагенні, канцерогенні, небезпечні для навколишнього природного середовища речовини.

В процесі здійснення добровільної екологічної сертифікації відповідність екологічним вимогам продукції або послуг оцінюється акредитованим в установленому порядку органом екологічної сертифікації на підставі спеціальних екологічних критеріїв, які розробляються відповідно до вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічних норм, переліків і класифікаторів найбільш поширених небезпечних забруднюючих речовин і відходів.

Згідно із вимогами п.п. 10-13 Технічного регламенту щодо екологічного маркування, які зазначався нами вище, екологічні критерії розробляються та затверджуються Міністерством екології та природних ресурсів України на науковій основі з обов'язковим урахуванням екологічно значимих аспектів (наприклад, рівня впливу на зміну клімату, біологічне різноманіття, обсяг споживання енергії, природних ресурсів та утворених відходів тощо).

Отже, вищезазначені екологічні критерії дозволяють органу добровільної екологічної сертифікації в повній мірі оцінити відповідність продукції або послуг заявленим замовником екологічним вимогам, а отже, засвідчити її "екологічність". На сьогоднішній день в Україні відбувається розробка та гармонізація з європейськими національних екологічних критеріїв, що дасть змогу використати потенціал добровільної екологічної сертифікації з метою як підвищення конкурентоспроможності національної продукції та послуг, так і поліпшення стану навколишнього середовища та рівня забезпечення екологічної безпеки в нашій державі.

На нашу думку, здійснення добровільної екологічної сертифікації має на меті задоволення поряд з екологічними і ряду економічних інтересів як суб'єктів господарської діяльності, так і акредитованих органів оцінки відповідності.

Зокрема, при здійсненні добровільної оцінки відповідності продукції та систем екологічного управління екологічним вимогам відповідні органи виступають суб'єктами господарської діяльності, метою якої є одержання прибутку у вигляді оплати за надані сертифікаційні послуги. Необхідно зауважити також, що ініціюючи проведення екологічної сертифікації підприємства мають на меті, перш за все, досягнення економічного ефекту у вигляді просування своєї продукції, робіт або послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках з метою отримання комерційної вигоди. Тому на наш погляд, оскільки здійснення добровільної екологічної сертифікації носить переважно приватно-правовий характер, то вказана діяльність не може розглядатися нами як функція управління в сфері екології.

В той самий час, екологічна ефективність добровільної екологічної сертифікації опосередковується через зменшення кількості використання небезпечних речовин в процесі виробництва продукції чи надання послуг та як наслідок також зменшення шкідливих впливів на довкілля, а також захисту людини від негативного впливу екологічно небезпечної продукції.

Враховуючи очевидний позитивний вплив здійснюваної добровільної екологічної сертифікації на стан охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, наявні всі підстави для того, щоб віднести здійснення суб'єктами господарської діяльності добровільної екологічної сертифікації до природоохоронних заходів, шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів" від 17 вересня 1996 року № 1147 [29].

З нашої точки зору, заінтересованість з боку держави в задоволенні публічних екологічних інтересів шля-

хом здійснення господарюючими суб'єктами добровільної екологічної сертифікації має реалізовуватися у вигляді застосування до вказаних суб'єктів стимулюючих правових засобів. Зокрема, доцільним видається закріплення на рівні діючого законодавства податкових пільг щодо сплати екологічного податку та зборів за використання природних ресурсів, пільгового кредитування оплати сертифікаційних послуг щодо суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють добровільну екологічну сертифікацію.

Проведене дослідження дає нам підстави виокремити наступні правові ознаки поняття екологічна сертифікація: 1) екологічна сертифікація є одним із інструментів державної екологічної політики; 2) наявність сукупності нормативно-правових актів, які регулюють правовий порядок здійснення екологічної сертифікації, що становить основу комплексного міжгалузевого інституту екологічного права; 3) наявність спеціальних правових вимог щодо акредитації органів екологічної сертифікації; 4) закріплення в законодавстві об'єктів екологічної сертифікації; 5) можливість поділу екологічної сертифікації на обов'язкову (сертифікація в законодавчо регульованій сфері) та добровільну (сертифікація в законодавчо нерегульованій сфері) в залежності від змісту останньої; можливість віднесення обов'язкової екологічної сертифікації до функцій управління в сфері екології; наявність екологічних критеріїв, яким мають відповідати об'єкти добровільної екологічної сертифікації; можливість віднесення добровільної екологічної сертифікації до природоохоронних заходів. Базуючись на вищезазначених правових ознаках пропонуємо наступні наукові визначення.

Обов'язкова екологічна сертифікація – це функція управління в сфері екології в порядку реалізації якої акредитовані та призначені державою органи в порядку визначеному чинним законодавством здійснюють оцінку та документальне підтвердження відповідності продукції, послуг, систем екологічного управління встановленим джерелами екологічного права екологічним вимогам.

Добровільна екологічна сертифікація – це діяльність акредитованих державою органів, які в порядку визначеному чинним законодавством на вимогу суб'єкта господарської або адміністративної діяльності базуючись на екологічних критеріях здійснюють оцінку та документальне підтвердження відповідності продукції, послуг, систем екологічного управління встановленим технічними регламентами екологічним вимогам.

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року: Закон України // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 26. – Ст.1284.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Закон України від 14 червня 1994 року // Відомості Верховної Ради України – 2006. – № 24. – Ст.1794.
3. Екологічне управління / [В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін.] – К.: Либідь, 2004. – 430 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [за ред. Ю.С. Шемшученко]. – К.: Українська енциклопедія ім. Бажана, 2003. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.
5. Про підтвердження відповідності: Закон України від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст.169.
6. Про затвердження технічного регламенту з екологічного маркування: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 529 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/529-2011-п.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст.546. – Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 2-3. – Ст. 3.
8. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208с.
9. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с.
10. Малишева Н.Р. Розділ 8. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / Ю.С. Шемшученко, Г.І. Балюк, М.В. Краснова та ін.; За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. – С. 187-235.
11. Пашенко О.М. Функції управління і контролю у галузі

природокористування // Природноресурсове право України: Навч. посіб. / Е.А. Бавбекова, Л.О. Бондарь, Н.С. Гавриш і др.; За ред. І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 131-134. 12. Комарницький В.М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vduvs/2010_1/index.html. – с. 8. 13. Завгородня В.М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124. 14. Малишева Н.Р. Розділ 8. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / Ю.С. Шемшученко, Г.І. Балюк, М.В. Краснова та ін.; За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – С.187, 213. 15. Пашченко О.М. Функції управління і контролю у галузі природокористування // Природноресурсове право України: Навч. посіб. / Е.А. Бавбекова, Л.О. Бондарь, Н.С. Гавриш і др.; За ред. І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 132. 16. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 142. 17. Завгородня В.М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124. 18. Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник / О. Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с. 19. Про акредитацію органів з оцінки відповідності: Закон України від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст.170. 20. Положення про національне агентство з акредитації України: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 4 січня 2002 року № 5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.nauu.org.ua/ua/.../polozh.html. 21. Про стандартизацію та сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року № 46 // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 27. – Ст.289. 22. Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 1 лютого 2005 року № 28 в ред. від 1 січня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 117. 23. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 31. – Ст.145. 24. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України – 2006. – № 12. – Ст.488. 25. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 42 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 255. 26. Про затвердження Правил визначення вартості робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 року N 485 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 46. 27. Порядок подання призначеними органами з оцінки відповідності інформації про видані сертифікати відповідності та свідоцтва про визнання відповідності до державного реєстру сертифікатів відповідності та свідоцтв про визнання: Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 534 від 1 листопада 2001 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 17. – Ст. 166. 28. Про затвердження Технічного регламенту щодо екологічного маркування: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року №529 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 131. 29. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-p

Надійшла до редколегії 22.03.12

Ю. Власенко, канд. юрид. наук

ПРАВОВА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Проаналізована наукова думка щодо сутності принципів контролю та критеріїв їх класифікацій. Дана характеристика системі принципів екологічного контролю та її складовим у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: принципи екологічного контролю, природокористування, екологічна безпека.

Анализируется научная мысль касательно вопроса сущности принципов контроля и критериев их классификации. Приведена характеристика системы принципов экологического контроля и их составляющие в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: принципы экологического контроля, природопользование, экологическая безопасность.

The analysed scientific thought is in relation to essence of principles of control and criteria of their classifications. This description to the system of principles of ecological control and her constituents in the field of natural resources, environmental protection and providing of ecological safety.

Key words: principles of ecological control, natural resources, ecological safety.

Екологічний контроль як одна з пріоритетних функцій екологічного управління забезпечує додержання та виконання чинного екологічного законодавства. Система державного екологічного контролю характеризується не тільки централізацією і суворістю ієрархії органів контролю, а й наявністю та забезпеченням реалізації єдиних принципів її організації та функціонування. Принципи державного екологічного контролю схожі з принципами державного управління даної сфери, але з огляду на специфіку змісту, форм і методів здійснення екологічного контролю мають свої особливості, а тому потребують додаткового вивчення.

Принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглядаються в науково-теоретичній літературі. Зокрема, принципи державного контролю розкрито у роботах таких вчених як: О.Ф. Андрійко, В.Ю. Бобринський, В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, Є.А.Кочерін, Н.Д. Красіліч, Д.В. Лученко, О.В. Мелкадзе, І.С. Орехова, М.С.Студенікіна, В.Є. Чіркін, І.Б. Шахов, О.В. Шорина О.О. Яковенко тощо.

Серед вчених досить поширеною є наукова теорія щодо необхідності розгляду окремих видів екологічного контролю, принципи яких обумовлюються самим об'єктом контролю. Зокрема, питання принципів правового регулювання екологічного контролю розглядала Заславська Н.М. [5]; принципи земельного контролю як одного з видів поресурсового контролю досліджували

Королев С.Ю. [6]; принципи державного контролю за використанням та охороною вод розглядали у своїй роботі Лубовський В.Е. [9]; принципи забезпечення державного лісового контролю – Малишев Д.В. [11]; принципи державного контролю в сфері охорони атмосферного повітря детально розглядала Михайлова О.С. [12]; питання принципів контролю та нагляду за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку досліджувала Балюк Г.І.[1]; принципи екологічного контролю як попереджувально-охоронної функції управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди досліджувала в своїх роботах Краснова М.В.[7] тощо.

Незважаючи на значимість принципів екологічного контролю питанню їх вивчення приділяється недостатня увага. Наукові дослідження мають різну глибину аналізу принципів державного контролю: в одних – лише подається перелік і не розкривається зміст принципів, а в інших – представлені класифікації без зазначення відповідних критеріїв. Дуже часто відбувається необґрунтоване віднесення правил та другорядних питань до принципів екологічного контролю. Це розмиває саме поняття принципу, вносить плутанину у визначення основ організації і здійснення досліджуваної функції управління.

Отже, незважаючи на те, що принципи державного екологічного контролю у науковій літературі репрезентовані, можна констатувати, що в юриспруденції відсут-

ній єдиний науковий підхід щодо кількості та переліку принципів екологічного контролю та критеріїв їх класифікації. Тому, метою нашої роботи є поглиблення вивчення принципів щодо їх переліку та критеріїв класифікації і адаптація цих питань у сфері забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

У логічному сенсі, з точки зору філософії, принципи постають центральним поняттям, основою системи, узагальненням та поширенням будь-якого положення на всі явища тієї галузі, що розглядається [16, с.362]. Поняття "принципу" походить від лат. *principium* – основа, початок і трактується як: 1) основне, вихідне положення теорії, вчення тощо, керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішнє переконання, погляд, що означає норму поведінки [14, с. 409]. Отже, наведені значення вказують на тісний зв'язок між об'єктивно існуючими певними правилами, що мають основне, вихідне значення, й такими суб'єктивними властивостями, як внутрішнє переконання, погляди.

Аналіз наукової думки, зокрема вчених В. Горшенєва, І. Шахова [4], О.Шоріної [18] свідчить про розвиток та вдосконалення теоретичних розробок даної проблеми. Одні з них, пропонують зазначити, що в принципах контролю закладена основна ідея, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, це свого роду синтез роздумів та досвіду [4, с. 73]. Інші вчені під принципами контролю розглядають науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації контролю, що забезпечують його ефективність [18, с. 61].

Заслугує на увагу висловлена В. Горшенєвим та І. Шаховим думка про те, що "якщо принципи сприймаються, вони повинні глибоко усвідомлюватися, детально засвоюватися та перетворюватися на професійні переконання" [4, с.73].

Не можна не погодитись із науковою позицією Д.В. Лученка [10, с. 97-98] стосовного того, що при визначенні поняття "принципи контролю" необхідно: по-перше, враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відображають його природу і спрямованість, специфіку як самостійного правового утворення; по-друге, відтворювати такі методологічні вимоги, що постійно виявляються і використовуються в процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності.

Різні наукові підходи до визначення сутності та значення принципів екологічного управління та контролю передбачають, насамперед, вивчення їх основних критеріїв, розробки класифікаційних ознак та аналізу їх відповідно до екологічного законодавства. Юридична наукова думка з цього питання дозволяє проаналізувати наступні найбільш важливі класифікаційні ознаки критеріїв принципів екологічного контролю.

За критерієм діяльності органів контролю. Так, В.Ю. Бобринський [2, с.8-10] при дослідженні проблематики класифікації принципів контролю пропонує поділяти їх на три групи, а саме: загальні принципи діяльності суб'єкта контролю (складаються з принципів діяльності самого суб'єкта і принципів його діяльності як органу відповідної гілки влади); міжгалузеві принципи державного контролю (утворюються синтезом загальних принципів права і державного управління відповідно до предметної специфіки контрольної діяльності); галузеві принципи контролю. В.С. Шестак, розглядаючи принципи державного контролю з позицій сприйняття контролю як юридичної діяльності, вказуючи на їх ієрархічність, відносить до них: принципи юридичного процесу; загальні принципи державного ладу та принципи

процесуальної діяльності; принципи діяльності контролюючих суб'єктів; принципи конкретної контрольної діяльності та загальні принципи контролю [17, с.45].

За критерієм виду джерела закріплення принципів екологічного контролю. Це питання досить глибоко було вивчено Д.В. Лученком [10]. Він пропонує поділяти принципи контролю на: Конституційні та закріплені в інших законодавчих актах; і в залежності від галузі розповсюдження їх дії – на міжгалузеві, галузеві та спеціальні (такі, що розповсюджуються лише на контрольну-процесуальну діяльність). І.Б. Шахов, В.М. Горшенєв [4] виділяли конституційні, загально процесуальні та спеціалізовані принципи контролю. Оскільки в основу класифікації зазначених принципів покладено одночасно два критерії – вид джерела та галузь розповсюдження їх дії, Д.В. Лученко дещо уточнив таку класифікацію.

Автор не може не погодитись з досить поширеною думкою вчених, а саме О.К. Голіченкова [3] та інших щодо поділу системи принципів державного екологічного контролю на загальні та спеціальні. Так. І.С. Орєхова пропонує виділити загальні принципи контролю (як соціального явища); принципи адміністративного процесу та спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності [13, с. 309]. На її думку, лише застосування їх у системі дозволяє забезпечити належний рівень виконання соціальних функцій суб'єктами господарювання та утримання від порушень їхніх прав з боку держави. Заслугує на увагу її узагальнююча характеристика принципів контролю: об'єктивність; системність; систематичність і регулярність; оперативність; дієвість; масовість та вибірковість; гласність; плановість; економічність; науковість; ефективність.

На думку О.К. Голіченкова спеціальні принципи екологічного контролю повинні визначатися виходячи із загальноновизнаних міжнародних керівних принципів контролю, з урахуванням специфіки контролю екологічної діяльності. До них відносять: принципи незалежності контрольних органів та їх посадових осіб; імунітету господарської діяльності від незаконного втручання органів контролю; принцип розмежування контрольних і господарських функцій; принцип пріоритету попереджувального контролю; пріоритету фінансового контролю; принцип контролю результату екологічної діяльності; принцип самоконтролю підприємств; принцип законодавчого обмеження термінів функціонування органів екологічного контролю, що діють у складі центральних органів державного управління; принцип інформаційного, наукового та кадрового забезпечення контролю [3, с.15].

Не всі вчені дотримуються попередньої точки зору. Так, на думку Н.М. Заславської, систему принципів державного екологічного контролю, вироблену в науці екологічного права і закріплену в законодавстві, необхідно доповнити такими принципами, як *принцип поєднання розумної періодичності та оперативності проведення заходів щодо державного екологічного контролю, принцип концентрації та взаємопов'язаності повноважень* [5, с. 28]. Так, з одного боку, періодичність проведення заходів щодо державного екологічного контролю повинна визначатися з урахуванням дотримання прав і законних інтересів організацій та фізичних осіб, які контролюються. З іншого боку, оперативність цих заходів повинна забезпечувати дотримання права кожного на сприятливе навколишнє природне середовище (поєднання приватних і публічних інтересів). Принцип збігу прав і обов'язків передбачає, що права і обов'язки підконтрольних учасників правовідносин у сфері державного екологічного контролю повинні чітко кореспондувати правам і обов'язкам контролюючих суб'єктів.

Необхідно наголосити на тому, що для органів державного екологічного контролю, їх посадових осіб здійснення контролю – це не тільки право, а й обов'язок. Отже невиконання або неналежне виконання цього обов'язку, що призвело до несприятливих наслідків для підконтрольних суб'єктів і / або навколишнього природного середовища, має бути підставою для виникнення правових наслідків. Так в ст.3 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [21] закріплений принцип відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства.

Щодо *принципу концентрації та взаємопов'язаності повноважень* [5], то по-перше, даний принцип передбачає наділення повноваженнями щодо здійснення державного екологічного контролю тільки одного спеціально уповноваженого на те державного органу; по-друге, в системі та структурі органів державного екологічного управління неприпустимий наявний розрив деяких єдиних за своєю суттю функцій, які формально не є частиною державного екологічного контролю, але тісно з ним пов'язані (державна екологічна експертиза, державний облік об'єктів, які чинять негативний вплив на навколишнє середовище, моніторинг довкілля, державний кадастр тощо).

Узагальнюючи вищезазначене та беручи за основу систему принципів відповідно до змісту ст. 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [21] від 5 квітня 2007 р. можна запропонувати наступну класифікацію принципів державного екологічного контролю.

Загальні принципи екологічного контролю. Цей кластер включає такі принципи, як:

Принцип законності (верховенство закону, єдність законності, рівність перед законом, гарантованість основних прав і свобод громадян, невідворотність покарання за вчинене правопорушення, взаємозв'язок законності та правової культури) – це обумовлені характером формування та функціонування правової системи вихідні положення, які лежать в основі реалізації правових приписів і в основі вимог до поведінки суб'єктів правових відносин; здійснення контролю відповідно до законодавства, забезпечення охорони законних інтересів як держави і суспільства в цілому, так і юридичних та фізичних осіб.

Принцип об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю) відображений у повноваженнях органу державного нагляду (контролю), які закріплені в статті 8 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Принцип об'єктивності полягає передусім в тому, що оцінка діяльності об'єкта контролю та її результатів повинна здійснюватися тільки на підставі відповідності перевірених фактів до вимог законодавчих та інших нормативних актів. Відповідно, неприпустимо зосередження в одному органі господарсько-експлуатаційних і контрольних функцій.

Принцип незалежності передбачає неприпустимість положення, при якому суб'єкт контролю при здійсненні контрольних заходів керується певними міркуваннями, крім компетентного і сумлінного виконання завдань контролю. Забороняється силовий, матеріальний або моральний вплив на суб'єкт контролю.

Принципи безперервності, систематичності, плановості й системності державного нагляду (контролю) взаємопов'язані. Вони полягають в тому, що всі об'єкти контролю повинні підлягати постійному спостереженню. Заходи контролю необхідно здійснювати послідовно і

регулярно. При проведенні контролю треба розглядати повністю всі аспекти діяльності об'єкта у взаємозв'язку. Системний підхід до цих принципів дозволяє вчасно реагувати на допущені порушення і дозволяє попереджати негативні наслідки. Необхідний також контроль дій, що вживається об'єктом контролю щодо усунення раніше виявлених порушень. Нормативно цей принцип впливає зі статті 5 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Так, планові заходи контролю здійснюються відповідно до річних або кварталних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю). Орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його компетенції сфері ті критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю). Серед них можна назвати постанови Кабінету Міністрів від 19.03.2008 р. № 212 "Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)" та від 20.05.2009 №477 "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів з державного контролю за використанням та охороною земель" тощо.

Принципи відкритості, прозорості, гласності також мають спільні риси, взаємопов'язані між собою і полягають у тому, що результати контролю повинні бути обов'язково доведені до об'єкта контролю та до суб'єкта прийняття рішень за результатами контролю.

Принцип гласності виражається у володінні повною і достовірною інформацією про діяльність підконтрольного суб'єкта. Крім того, цей принцип може реалізовуватися через широке обговорення результатів контролю у засобах масової інформації, на підприємствах, серед населення, проголошуючи конституційне право громадян на отримання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища (ст. 8 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" [20] та положення Господарського кодексу України [19], а саме п.7 ст.19 "Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю", де закріплено право суб'єкта господарювання на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше як через тридцять днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом). Разом з тим, слід звернути увагу і на положення п.14 ст.4 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", в якій наголошується на обов'язки посадових осіб органу державного нагляду (контролю) зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а інформація, одержана під час здійснення державного нагляду (контролю), доступ до якої обмежено законом може використовуватися виключно в порядку, встановленому законом.

Принципи ефективності та результативності вимагають, щоб результати контролю забезпечували повноту та своєчасність виявлених відхилень (фактичного стану від запланованого), встановлення причин відхилень та винних осіб, а також розробку профілактичних заходів. Принцип *дівосності і результативності діяльності* полягає в своєчасному виявленні порушень екологічного законодавства та їх усуненні.

Принцип універсальності державного контролю передбачає охоплення контрольної діяльністю всіх сторін господарської діяльності людини, в ході якої здійснюється негативний вплив навколишнє природне середовище [18, с. 62]. Такий принцип контролю іноді називають різнобічним, масовим.

Принцип науковості передбачає здійснення контролю шляхом застосування науково обґрунтованих методів і прийомів процедур здійснення контролю на підставі отриманих відомостей, визначення об'єкту, сфери контролю, наукове розроблення заходів впливу за результатами контролю та механізмів їх застосування. Цей принцип спрямований на забезпечення передусім максимальної результативності функції контролю.

Управлінські принципи екологічного контролю. Цей блок включає:

Принцип підконтрольності і підвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади. Принцип рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання. Принцип гарантування прав суб'єкту господарювання. Принцип невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону. Принцип наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю). Принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю). Принцип незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян тощо. Принцип відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства.

Специфіка сфери природокористування та охорони навколишнього природного середовища передбачає дотримання спеціальних принципів екологічного контролю, які доцільно класифікувати в залежності від груп правовідносин, що складають предмет екологічного права України.

Спеціальні принципи екологічного контролю в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Адаптація загальних та управлінських принципів до даної сфери дозволила сформулювати наступну систему принципів, враховуючи природоресурсове законодавство України:

Принцип раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Принцип поєднання комплексного і диференційованого підходів в управлінні охороною навколишнього середовища. Принцип найбільш ефективного виконання вимог законодавства про навколишнє природне середовище в межах реально існуючих економічних та інших можливостей. Поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності [22].

Принципи екологічного контролю в сфері забезпечення екологічної безпеки. Особливе місце серед усіх принципів займає:

принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки є одним з основних принципів екологічного права взагалі (ст. 3 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища") і екологічного контролю зокрема. Це впливає передусім із положень ст. 16 Конституції України, де проголошується пріоритет екологічних інтересів суспільства над економічними та іншими інтересами; ст.ст. 50-59 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", де визначаються конкретні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки присвячені; та ст. 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) сфері господарської діяльності" де

принцип пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності. З даним принципом пов'язаний принцип обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності (ст.3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Принципи презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності ще на стадії планування, принцип обов'язковості проведення екологічної експертизи ще до прийняття рішення про дозвіл на її здійснення та принцип комплексності оцінки впливу на довкілля. Проведення оцінки впливу на довкілля майбутньої господарської, і іншої діяльності на довкілля сприяє ухваленню екологічно грамотного управлінського рішення про реалізацію наміченої господарської і іншої діяльності за допомогою визначення можливих несприятливих дій оцінки екологічних наслідків, обліку громадської думки, розробки заходів зі зменшення і запобігання дій.

Принцип пріоритету попереджувального та фінансового контролю, які на нашу думку теж можна віднести до даної групи принципів ввів А.К. Голіченков. Керуючись принципами контролю, викладеними в Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятою 1X Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOCAL) в 1977 р. [8], він визначив принцип пріоритету попереджувального контролю як – перевірку дотримання екологічних норм, правил і нормативів, які здійснюються насамперед і в обов'язковому порядку на тих стадіях господарської діяльності (планування, проектування, будівництво і введення в експлуатацію об'єктів), де може бути передбачена потенційна небезпека заподіяння шкоди природному середовищу з метою недопущення та запобігання такої шкоди [3, с.116].

Принцип своєчасності законодавчого закріплення даних науково-технічного прогресу та принцип розвитку міжнародного співробітництва у сфері екології для вдосконалення контрольної діяльності в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Отже, принципи державного екологічного контролю відіграють важливу роль для забезпечення дієвої системи управління еколого-правовими процесами. Вони виступають теоретичною основою, фундаментом та філософським стрижнем правових вимог щодо методологічних основ контролю, що обумовлює його дієвість та ефективність. Принципи екологічного контролю мають складну ієрархічну систему, яка повинна базуватись на науково-обґрунтованих критеріях з дотриманням специфіки еколого-правової діяльності. Розглянуті та проаналізовані автором окремі складові системи принципів державного екологічного контролю, їх взаємозв'язок та адаптація сприяють вдосконаленню правової бази екологічного законодавства з метою забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку країни.

1. Балюк Г.Л. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядрану та радіаційну безпеку // Екологічний контроль: питання теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – 1999. – С.58. 2. Бобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Ю. Бобринський ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с. 3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А.К.: автореф. дис. ...докт. юр. наук. – М. 1992. – 25 с. 4. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с. 5. Заславская Н. М. Правовое регулирование государственного экологического контроля: методология исследования / Заслав-

ская Н. М. // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=24&art=1160>.
6. Королев С.Ю. Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации / Королев С. Ю.: дис. ... канд. юрид. наук Саратов. – 2002. – 201 с. 7. Краснова М.В. Экологичний контроль як попереджувально-охоронна функція управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди // М. В. Краснова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 11. – С. 44-55. 8. Лимская декларация руководящих принципов контроля // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001. 9. Лубовский В.Е. Государственный контроль за использованием и охраной вод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – 24 с. 10. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Д. В.; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 180 с. 11. Малышев Д.В. Организационно-правовое обеспечение государственного лесного контроля / Малышев Д.В.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 20 с. 12. Михайлова Е.С. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Учебное пособие. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. – 99 с. 13. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності // Орехова І.С. // Форум права // www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf. 14. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с. 15. Студеникина М.С.

Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с. 16. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с. 17. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Шестак В. С.; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 195 с. 18. Шоріна Є.В. Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР. – М.: Видавництво Наука, 1981. 19. Яковенко О.О. Принципи податкового контролю в організації протидії злочинності та корупції // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Міжвід. наук-дослід. центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. – 2004. – № 10. – С. 177–184. 20. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р., № 436-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144. 21. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища": Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 22. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності": від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. 23. Закон України Про державний контроль за використанням та охороною земель: від 19.06.2003 р., № 963-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

Надійшла до редколегії 26.03.12

Т. Третяк, асист.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Останнім часом в Україні відбулися істотні зміни системи оцінки впливу на навколишнє середовище. Проте, в ряді випадків, ці зміни були внесені невдало, що породило питання про те, чи повинна проводитися державна екологічна експертиза для об'єктів підвищеної екологічної небезпеки поряд з експертизою проектної документації на будівництво. Вирішенню цього питання і присвячено цю статтю.

Ключові слова: екологічна експертиза, експертиза проектної документації на будівництво.

В последние годы в Украине произошли существенные изменения системы оценки влияния на окружающую среду. В ряде случаев, эти изменения были проведены неудачно, что породило вопрос о том, должна ли проводится государственная экологическая экспертиза в отношении объектов повышенной экологической опасности, наряду с экспертизой проектной документации на строительство. Решению этого вопроса и посвящена эта статья.

Ключевые слова: экологическая экспертиза, экспертиза проектной документации на строительство.

The Environmental Impact Assessment system has been significantly changed last time in Ukraine. Sometimes these changes had been made improperly and brought up the question if state environmental expertise regarding objects of significant environmental hazard should take place alongside the expertise of the project documentation for construction. The article aims to solve this issue.

Key words: environmental expertise, expertise of the project documentation for construction.

1. Процедура державної екологічної експертизи відгравала функцію засобу забезпечення оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС). Процедура ОВНС мала наступний вигляд. Замовник розробляв матеріали ОВНС, невід'ємною частиною яких були матеріали врахування громадських інтересів (п. 1.10 ДБН А.2.2-1:2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджений наказом Держбуду від 15.12.2003 № 214 [7]). Після цього, матеріали ОВНС подавалися до Мінприроди чи його органів на місцях для проведення державної екологічної експертизи. Саме у процесі проведення останньої відбувалася перевірка того, чи було проведено громадське обговорення стосовно відповідної діяльності та чи належним чином враховано результати цього обговорення.

Прийняття закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було спрямоване на скасування державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво. Для цієї документації мала б залишитися лише одна експертиза – експертиза проектів будівництва, передбачена ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI [9]. Досягнути цього результату автори зазначеного закону планували за не за рахунок внесення змін до ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" від 09.02.1995 № 45/95-ВР [6], яка містить обов'язок проводити державну екологічну експертизу, а за допомогою внесення змін до переліку об'єктів екологічної експертизи (ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу") та до переліку об'єктів

державної екологічної експертизи (ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу").

На думку авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" вилучення проектів будівництва з переліку об'єктів екологічної експертизи, закріплених у ст. 7 та з переліку об'єктів державної екологічної експертизи, перерахованих у ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу" призведе до того, що державну екологічну експертизу буде заборонено проводити стосовно проектної документації на будівництво. Саме за такою схемою побудовані зміни до Закону України "Про екологічну експертизу" у розділі V "Прикінцеві положення" Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Підсилити ці положення планувалося також положенням частини 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з якою "встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається".

Всі ці законодавчі зміни створили проблему, яка полягає в тому, що з одного боку змінені ст. ст. 7, 14 та 13 Закону України "Про екологічну експертизу" можна розуміти так, стаття 13 Закону України "Про екологічну експертизу" встановлює обов'язковість державної екологічної експертизи для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Статті 7 та 14 цього ж закону виключають з кола об'єктів останньої проектну документацію на будівництво. Звідси значною частиною практиків робиться висновок про те, що положення ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" підлягає звуженому тлумаченню, а саме, що обов'язок проводити державну екологічну експертизу

поширюється на всі об'єкти за винятком проектної документації на будівництво.

З іншого боку, наведені вище положення можуть тлумачитися і в інший спосіб, а саме вилучення проектної документації на будівництво з переліку об'єктів державної екологічної експертизи (ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу"), як і з переліку об'єктів екологічної експертизи (ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу") не скасовує обов'язку здійснювати державну екологічну експертизу для об'єктів та видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, який передбачений ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". Застосовувати у цій ситуації принцип пріоритету норми, прийнятої пізніше також не можна, оскільки пунктом 8 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було внесено зміни до ст. ст. 5, 7, 13, 14, 37 Закону України "Про екологічну експертизу". При цьому обов'язок проводити державну екологічну експертизу для видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку залишено. Ці обставини свідчать про те, що пунктом 8 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" норму ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" про обов'язковість державної екологічної експертизи для видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку санкціоновано.

Існує також думка, що після прийняття закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" державною екологічною експертизою називається передбачена ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" експертиза проектної документації на будівництво. На думку прихильників цієї позиції у процесі проведення експертизи проектної документації на будівництво здійснюється перевірка також і дотримання екологічних норм. Тому ця експертиза є також певною мірою екологічною. Лише наявністю такої позиції можна пояснити наявність другого речення у ч. 1 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". Перше речення цієї статті має наступний вигляд "державна екологічна експертиза організується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами ...". Після цього друге речення ніби вказує на особливості екологічної експертизи у містобудівній сфері словами "експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до статті 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Проте, ці експертизи між собою не співпадають, адже їх суб'єкти та об'єкти різні. Зокрема, об'єктами експертизи проектної документації на будівництво є зазначена документація, в той час як коло об'єктів державної екологічної експертизи значно ширший, до кола об'єктів цієї експертизи належать проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація щодо генетично модифікованих організмів, екологічні ситуації тощо.

Пунктом 1 ст. 24 Закону України "Про екологічну експертизу" здійснення державної екологічної експертизи віднесено до повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Цим ми не маємо на меті сказати, що державна екологічна експертиза не може проводитися іншими суб'єктами. Зокрема, може бути призначено спеціальну комісію. Проте, факт віднесення проведення державної екологічної експертизи до повноважень Мінприроди свідчить про те, що експертиза проектної документації на будівництво не може вважатися екологічною експертизою, оскільки експертиза проектної документації на будівництво не може проводитися Мінприроди, а лише експертними організаціями

незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури (ч. 2 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності").

Нарешті спроби авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" вилучити проектну документацію на будівництво з переліку об'єктів державної екологічної експертизи не сумісні з статусом експертизи проектної документації на будівництво як різновиду державної екологічної експертизи.

На обов'язковість отримання висновку державної екологічної експертизи також вказують положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 № 1264-XII [5]. Зокрема, відповідно до ч. 2 цієї статті "позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проектів", а згідно з її ч. 3 "реалізація програм, проектів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється". Варто нагадати, що це положення статті 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у редакції пункту 2 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наявність описаних двох тлумачень положень ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" та ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" створюють ситуацію невизначеності у питанні про те, чи потрібно проводити державну екологічну експертизу стосовно проектної документації на будівництво. Проблемною ця ситуація є як для замовників проекту, які досить часто не знають чи зобов'язані вони отримувати позитивний висновок державної екологічної експертизи, так і для обласних управлінь охорони навколишнього природного середовища, які також не знають чи зобов'язані вони проводити державну екологічну експертизу.

На описану вище проблему вже зверталася увага в юридичній літературі. Звернемося до її аналізу.

2. Правовим питання оцінки впливу на навколишнє середовище присвячено низку робіт А.О. Андрусевича. Спеціально цієї проблеми автор не досліджував, хоча в його роботах міститься низка важливих висновків стосовно наслідків прийняття Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", співвідношення екологічної експертизи та ОВНС, а також характеристика діючої системи оцінки впливів на навколишнє середовище [3, 8-9]. А.О. Андрусевич, здійснюючи аналіз діючої системи оцінки впливу на навколишнє середовище, виходить з того, що із прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" державну екологічну експертизу скасовано [3, 8], проте ця думка, на жаль, не супроводжується її обґрунтуванням.

3. Зазначене вище питання було також предметом уваги К. Малигіної [2, 4]. В її роботі було констатовано наявність питання стосовно обов'язковості проведення державної екологічної експертизи поряд з експертизою проектної документації на будівництво. На думку К. Малигіної вимога стосовно необхідності проведення державної екологічної експертизи продовжує залишатися в діючому Законі України "Про екологічну експертизу". З іншого боку, положення про необхідність проведення державної екологічної експертизи, поряд з експертизою проектної документації на будівництво, не відображено у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" [2, 4]. Далі констатації цієї ситуації К. Малигіна не йде, що обумовлено тим, що спеціальний аналіз питання, про наявність обов'язку проведення державної еко-

логічної експертизи стосовно проектної документації на будівництво, не був метою її дослідження.

4. Питання про обов'язковість проведення державної екологічної експертизи досліджувалося також вченими Інституту законодавства Верховної Ради України. Цим інститутом було видано Висновок науково-правової експертизи щодо питання обов'язковості проведення державної екологічної експертизи для об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті від 21.11.2011 року [4] (далі – Висновок 2011).

Результатом науково дослідження проведеним Інститутом законодавства Верховної Ради України є висновок про те, що положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" не виключають обов'язковості надання висновків державної екологічної експертизи. Схема аргументації викладена у Висновку 2011 ґрунтується на кількох аргументах. Згідно з першим, статтями 16 та 50 Конституції України на державу покладено обов'язок гарантувати кожному безпечне для життя і здоров'я довкілля. Згідно зі ст. 5 Закону України "Про екологічну експертизу" до завдань екологічної експертизи належить також оцінка ступеня екологічної ризику та безпеки запланованої діяльності. Звідси вченими Інституту законодавства Верховної Ради України робиться висновок про те, що висновок державної екологічної експертизи є засобом забезпечення екологічної безпеки, а відтак і засобом реалізації положень ст. ст. 16 та 50 Конституції України. Будучи засобами забезпечення конституційних вимог у сфері екологічної безпеки, положення які встановлюють обов'язковість державної екологічної експертизи мають перевагу перед нормами ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [4, 3-4].

На наш погляд, той факт, що державна екологічна експертиза є засобом забезпечення екологічної безпеки та спрямована на розвиток положень ст. ст. 16 та 50 Конституції України ще не надає нормам про її обов'язковість пріоритету перед нормами ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Стаття 31 цього закону також містить правову процедуру забезпечення екологічної безпеки. Проте, ця процедура відрізняється від закріпленої ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". З положень статтей 16 та 50 Конституції України не випливає пріоритет тієї чи іншої процедури забезпечення екологічної безпеки. Норми наведених вище статей Конституції України могли б служити підставою для пріоритету норми ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" за умови, коли застосування ст. 13 цього закону забезпечували б реалізацію конституційних положень, а норми ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" приводили б до неможливості реалізації положень статей 16 та 50 Конституції України. Однак, як ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу", так і стаття 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" встановлюють процедури забезпечення екологічної безпеки. Вищевикладене дає підстави вважати, що положення статей 16 та 50 Конституції України не свідчать про пріоритет положень ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" перед нормами ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наступним аргументом на користь пріоритету норм, які вимагають проведення державної екологічної експертизи є положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Згідно з частиною 2 ст. 29 зазначеного закону "позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проє-

ктів", а частина 3 згаданої статті встановлює правило, згідно з яким "реалізація програм, проєктів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється". На підставі цих положень вченими Інституту законодавства Верховної Ради України робиться висновок про те, що висновок державної екологічної експертизи є правовою підставою для реалізації відповідних проєктів, які можуть чинити вплив або негативно впливати на життя і здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища [4, 4].

На наш погляд, питання про можливість застосування положень частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" є також надзвичайно складним. Автори Висновку 2011 праві у тій частині, що ч. 3 згаданої статті забороняє без позитивного висновку державної екологічної експертизи реалізацію "програм, проєктів і рішень". Відсутність будь-яких уточнень стосовно цих проєктів і рішень свідчить про те, що законодавець мав на увазі усі проєкти та усі рішення, які становлять підвищену екологічну небезпеку, в тому числі і проєкти будівництва.

Принцип пріоритету норми прийнятий пізніше також не може бути застосований для обґрунтування пріоритету ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Норма ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" дійсно прийнята у 1991 році, зміни до неї не було внесено. Проте, підпунктом 2 пункту 11 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачено внесення змін до статей 3, 26, 27, 28, 68 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Залишення ст. 29 цього закону без змін слід розглядати як санкцію її норми з боку підпункту 2 пункту 11 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

З іншого боку, якщо підходити до аналізу положень ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" з урахуванням його загальної спрямованості, то не можна не бачити того, що з норми ст. 31, як і з норм розділу V Прикінцеві положення цього закону випливає намір законодавця позбутися інших експертиз та погоджень, крім експертизи передбаченої його ст. 31. Намір законодавця не міг полягати у введенні на додаток до екологічної експертизи – експертизу проектної документації на будівництво, оскільки до проведення останньої залучаються експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології. У такому разі виникне ситуація коли експертиза питань охорони навколишнього середовища буде здійснюватися на етапі експертизи проектної документації на будівництво та на етапі проведення державної екологічної експертизи. Не можна припустити, що "розумний" законодавець міг передбачати таке дублювання.

У зв'язку з вищевикладеним необхідно констатувати наявність невизначеності у питанні про співвідношення положень ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". У зв'язку з цим, положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" самі по собі не доводять з необхідністю, існування обов'язку суб'єктів господарювання отримувати позитивний висновок державної екологічної експертизи.

Одним із аргументів, який наводиться у Висновку 2011 на користь твердження про необхідність проведення державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво є положення частин 2,3,7 ст. 2 Конвенції про оцінку впливу на навколишнє сере-

довище у транскордонному контексті від 25.02.1991, ратифікованої законом України від 19.03.1999 № 534-XIV [10] (далі – Конвенція Еспо). Положення цих норм вимагають від держав-членів забезпечити проведення оцінки впливу на навколишнє середовище до прийняття рішення про санкціонування або здійснення запланованого виду діяльності, а також що оцінка впливу на навколишнє середовище повинна проводитися стосовно конкретних видів діяльності (на відміну від планів, програм тощо). На цій підставі зроблено висновок про те, що Конвенція Еспо також вимагає проведення державної екологічної експертизи.

Позиція авторів Висновку 2011 заслуговує на підтримку у частині того, що дійсно частина 2 ст. 2 Конвенції Еспо вимагає проведення оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) до прийняття рішення, яким дозволяється здійснювати діяльність, яка підлягає оцінці впливу на навколишнє середовище. Проте, процедура ОВНС, про яку мова йде у ст. 2 Конвенції Еспо, не тотожна екологічній експертизі чи наданню того чи іншого висновку чи погодження з боку органів державної влади. Процедура ОВНС – це процес прийняття рішення, який характеризується тим, що в його перебігу органи виконавчої влади та громадськість надають свої коментарі, які орган, який приймає остаточне рішення повинен належним чином врахувати. Тому обов'язок забезпечити проводити процедуру ОВНС не включає в себе обов'язок забезпечити наявність чи збереження державної екологічної експертизи.

Вищевикладене свідчить про те, що питання про можливість проведення державної екологічної експертизи, поряд з експертизою проектної документації на будівництво, потребує подальшого дослідження.

5. На наш погляд вирішувати колізію між наведеними вище нормами необхідно, беручи до уваги наслідки застосування кожного з варіантів вирішення цієї колізії для прав людини. Кожній особі ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та ст. 6 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998, ратифікована законом України від 06.07.1999 № 832-534-XIV [11] (далі – Орхуська конвенція) надано право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Нормами закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачені громадські слухання стосовно проектів будівництва лише на стадії затвердження проектів містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, детальний план території тощо) (ст. 21). Статтею 6 Орхуської конвенції надано право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень стосовно конкретних видів діяльності, які перераховані у додатку I до цієї конвенції.

Відсутність формальної заборони на проведення громадських слухань на стадії проектної документації на будівництво може створити враження про те, що ніби-то положення закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" дозволяють реалізувати право людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Проте, відсутність у законі вимоги проводити громадські слухання на рівні проектної документації на будівництво призводить до того, що ні державні органи, ні замовник не проводять такі слухання. Будь-яка спроба вказати на необхідність проведення таких слухань з посилання на те пункт 1.10 ДБН А.2.2-1-2003 вимагається, щоб звіт з ОВНС містив матеріали врахування громадських інтересів, наражатиметься на конституційну заборону встановлювати обмеження підприємницької діяльності іншими актами, крім законів (ч. 1 ст. 42 Кон-

ституції України). ДБН А.2.2-1-2003 не доведені до відома населення у встановленому порядку, тому, їх положення можна завжди поставити під сумнів, як такі, що порушують права підприємців (замовників проекту) на знання своїх прав і обов'язків, передбаченого частинами 1 та 2 ст. 57 Конституції України, на що вже зверталося увагу в юридичній літературі [8, 245-249]. Окрім того, ДБН А.2.2-1-2003 не може встановлювати обмежень всупереч закону. Вимоги про проведення громадських слухань на стадії проектної документації на будівництво можуть бути розглянуті як такі, що встановлені в супереч закону, оскільки вони встановлюють обов'язок замовника, якого законом не передбачено. Це означає, що ДБН А.2.2-1-2003 містить інше правило ніж те, яке передбачене законом.

Таким чином, відсутність заборони проводити громадські слухання на рівні проектної документації на будівництво не створює належного механізму реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Сказане підтверджується і прозастосовною практикою, адже проведення громадських слухань стосовно проектної документації на будівництво якщо і має місце, то носить характер виключення з правила, а ніж правила.

Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" не лише не містить механізму реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, його норми побудовані у спосіб, за яких така реалізація відбулася практично не може. Право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень полягає не лише у можливості подавати інформацію про вплив планованої діяльності до державного органу, який приймає остаточне рішення. Це право передбачає також обов'язок цього органу розглянути подану інформацію і належним чином її врахувати. Це врахування полягає у тому, що орган, який приймає остаточне рішення повинен перевірити проект свого остаточного рішення, порівнюючи його положення з думкою тих, хто має інформацію про місцевість де планується здійснюватися діяльність чи з думкою заінтересованих сторін [1, 194]. Безпідставне прийняття рішення в супереч думці громадськості означатиме порушення права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

Вищевикладене свідчить про те, що для реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень необхідно, щоб орган який приймає остаточне рішення міг належним чином оцінити характеристики планованої діяльності та перевірити обґрунтованість думки громадськості.

Остаточним рішенням, за законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" є дозвіл на виконання будівельних робіт, якого видає Державна архітектурно-будівельна інспекція та отримання якого передбачено ст. 37 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Згадана інспекція не містить у своєму складі фахівців, які здатні оцінити ті чи інші проектні рішення проектної документації на будівництво та визначити обґрунтованість пропозицій заінтересованої громадськості.

Така ситуація не була б проблемою, якби процедурою оцінки проектної документації на будівництво було б передбачено інше рішення, прийняття якого давало б можливість оцінити проектні рішення та врахувати думку громадськості. За задумом авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" таким рішенням мав би бути звіт експертизи проектної документації на будівництво, передбаченої ст. 31 цього закону. Проте, пунктом 1 ч. 4 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначено на предмет чого проводиться ця експертиза, а саме "додер-

жання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення". Проблема полягає у тому, що врахування думки громадськості повинно відбуватися не лише тоді, коли державному органу пропонується прийняти рішення, яке порушує екологічні норми, а громадськість пропонує їх дотримуватися. Державний орган повинен врахувати думку громадськості навіть тоді коли пропонується діяльність повністю відповідає вимогам законодавства, проте громадськість подає пропозиції з яких вбачається, що планована діяльність, навіть будучи здійснювана в рамках чинного законодавства, буде негативно впливати на їх життя і здоров'я чи довкілля та можуть бути вжиті економічно виправдані заходи для усунення чи пом'якшення такого впливу. Пункт 1 ч. 4 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", зобов'язуючи експертів здійснювати перевірку проектної документації на будівництво лише на предмет додержання нормативів, не передбачає процедури врахування думки громадськості у спосіб, описаний вище.

Така ситуація означає не лише недолік чинного законодавства, а і порушення вимоги ч. 8 ст. 6 Орхуської конвенції, яка містить імперативну вимогу враховувати думку громадськості при прийнятті рішень про здійснення видів діяльності, які передбачені її додатком I. Звичайно залишається теоретична можливість тлумачити слово "нормативів" ширше, а саме як "вимог". Таке тлумачення дозволить під "вимогами з екології" розуміти вимогу враховувати думку громадськості. Проте, відсутня будь-яка законодавча підстава зобов'язати експертів оцінювати не лише дотримання нормативів, а ще і перевіряти належне врахування думки громадськості, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. У зв'язку з цим, експерти не можуть бути примушені здійснювати перевірку питань, перевіряти яких закон їх не зобов'язує.

Ситуація погіршується також і тим, що дозвіл на виконання будівельних робіт передбачений лише у разі планування будівництва об'єктів, які належать до IV та V категорій складності. Проте, види діяльності передбачені додатком I Орхуської конвенції та додатком I Конвенції Еспо можуть не належати до IV та V категорій. У такій ситуації остаточне рішення відсутнє як таке, тому питання про врахування у процесі його прийняття думки громадськості взагалі йти не може.

Вищевикладене свідчить про те, що передбачена Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" процедура оцінки проектної документації на будівництво не здатна забезпечити реалізацію права громадськості та участь у прийнятті еколого-значимих рішень та виконання положень Орхуської конвенції та Конвенції Еспо.

Цей факт дозволяє зробити висновок про те, що екологічна експертиза в теперішніх умовах залишається єдиною процедурою, яка здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. На відміну від процедур передбачених законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" процедура державної екологічної експертизи містить положення, які зобов'язують враховувати думку громадськості. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України "Про екологічну експертизу" підготовка висновків екологічної експертизи здійснюється з урахуванням

громадської думки. Видає висновок державної екологічної експертизи орган виконавчої влади в сфері екології та природних ресурсів, тобто орган, який включає чи принаймні повинен включати фахівців здатних врахувати екологічну обґрунтованість думки громадськості.

Крім того, в переважній більшості випадків державна екологічна експертиза проводилася із залученням наукових установ. Останні готували еколого-експертну оцінку, яка у разі згоди з нею органу екології та природних ресурсів затверджувався як висновок державної екологічної експертизи (п. 4 ч. 1 ст. 37 Закону України "Про екологічну експертизу"). Таким чином, процедура державної екологічної експертизи, як єдина процедура здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень повинна застосовуватися в сучасних законодавчих умовах.

Правило ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з яким "встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається" необхідно тлумачити звужено, оскільки поширення його на висновок державної екологічної експертизи призведе до ліквідації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, в той час коли існує конституційна заборона при прийнятті законів або внесенні змін до чинних звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22 Конституції України). Ліквідація права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень стосовно конкретних видів діяльності становить приклад такого звуження та буде означати неконституційність положень ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наведене вище буквальне тлумачення ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" також призведе до порушення вимоги ст. 6 Орхуської конвенції та ст. 2-6 Конвенції Еспо і як наслідок не може діяти з огляду на те, що міжнародні договори мають вищу юридичну силу по відношенню до Законів України.

Сказане вище не означає, що передбачена чинним законодавством процедура державної екологічної експертизи є належною процедурою реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Існуюча в Україні ситуація з правом громадян на участь у прийнятті еколого-значимих рішень не може бути виправлена без істотних законодавчих змін. Проте, ця процедура повинна застосовуватися як тимчасовий засіб забезпечення права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

6. Головними висновками проведено дослідження є:

- переліки об'єктів, які підлягають екологічній експертизі чи оцінці впливу на навколишнє природне середовище формулювати у вигляді обов'язку проводити таку оцінку чи експертизу стосовно цих об'єктів, а не у вигляді переліку об'єктів, які гіпотетично здатні підлягати такій експертизі чи оцінці;

- експертиза проектної документації на будівництво не може вважатися державною екологічною експертизою, з огляду на різницю в суб'єктах та об'єктах цих експертиз;

- відсутність заборони на проведення громадських слухань на рівні проектної документації на будівництво не створює належного механізму реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, для цього необхідно створення правової процедури;

- закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" не лише не містить механізму реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, його норми побудовані у спосіб, за яких така реалізація відбувається практично не може;

– екологічна експертиза в теперішніх умовах повинна проводитися, тому, що на сьогодні вона залишається єдиною процедурою, яка здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

1. Holder J. Environmental Assessment. – Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010. – 261 p. 2. Malygina K. Europeanizing Environmental Impact Assessment in Ukraine. – European Focus. – 2012. – # 16. – P. 1-9. 3. Андрусевич А.О. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. – РАЦ "Суспільство і довкілля". – 2011. – 18 с. 4. Висновок науково-правової експертизи щодо питання обов'язковості проведення державної екологічної експертизи для об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордон-

ному контексті від 21.11.2011 року. – Поточний архів Мінприроди. – 2011 рік. 5. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 6. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54. 7. ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджений наказом Держбуду від 15.12.2003 № 214. – Видання офіційне. – К.: Держбуд України, 2004. – 41 с. 8. Мірошніченко А.М. Проблеми реалізації конституційного права "знати свої права і обов'язки" // Вісник. Юридичні науки. – Київ: Київський університет імені Тараса Шевченка, 2002. – Випуск 47. – С. 245-249. 9. Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735. 10. Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 153. 11. Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – стор. 2.

Надійшла до редколегії 26.03.12

УДК 349.4:349.6 (477)

А. Євстігнєєв, канд. юрид. наук

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ЯК ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

В статті проведено аналіз правового регулювання реалізації сталого розвитку в Україні в якості гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування, виявлено його особливості. Запропоновано внести зміни і доповнення до чинного екологічного законодавства щодо удосконалення вказаного регулювання.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічна та економічна складові розвитку, спеціальне природокористування.

В статті проведений аналіз правового регулювання реалізації стабільного розвитку в Україні в якості гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування, виявлено його особливості. Предлагается внести изменения и дополнения в действующее экологическое законодательство касательно усовершенствования его регулирования.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологическая и экономическая составляющие развития, специальное природопользование.

The article analyzed the regulation of sustainable development in Ukraine in order to guarantee environmental safety in a special nature, found its features. Proposed to introduce amendments to the current environmental legislation to improve regulation specified.

Keywords: environmental security, environmental and economic components of development, the special nature.

Об'єктивно необхідною умовою існування людини є наявність безпечного довкілля як сукупності природних та антропогенних об'єктів умов та факторів, які її оточують [1, с. 230]. Зазначений постулат отримав своє закріплення на рівні Конституції України від 28 червня 1996 р. [2], статтю 3 якої серед благ, що становлять найвищу соціальну цінність, названі саме людське життя і здоров'я. Тим самим де-юре було підтверджено певну ієрархію цінностей українського суспільства, в якій питанням забезпечення безпечного існування людини (екологічній складовій) повинно бути надано перевагу перед сферою матеріального виробництва, в тому числі – шляхом використання природних ресурсів (економічній складовій). Однак, з позицій автора, зазначене положення на даний час не отримало належного закріплення на рівні норм, що регламентують конкретні різновиди суспільних відносин, про що йтиметься нижче.

З проблематикою реалізації сталого розвитку (далі – СР) безпосередньо пов'язана тематика забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) як об'єктивної категорії та суб'єктивного права у сфері спеціального природокористування. Зазначене забезпечення, з позицій автора, є різновидом реалізації основного фундаментального принципу СР – єдності екологічної (забезпечення ЕБ) та економічної (при використанні природних ресурсів на підставі відповідних дозволів) складових. Тому ефективне законодавче регулювання СР по суті можна розглядати в якості важливої правової гарантії непорушності ЕБ як об'єктивної категорії і суб'єктивного права у названій вище сфері.

Слід зазначити, що спеціальні положення щодо балансу економічної та екологічної складових СР чинні нормативно-правові акти не містять, тому в цій статті будуть досліджені переважно загальні положення щодо реалізації СР, визначені на міжнародному та національному рівнях.

Питання нормативного закріплення права на екологічну безпеку та правових гарантії його забезпечення, а також реалізації СР і окремих його складових, були предметом наукових досліджень таких відомих представників вітчизняної науки екологічного права як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.Л. Власенко, А.П. Гетьман, Н.Л. Ільїна, М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, М.В. Шульга та ін.

Водночас, в юридичній літературі не здійснювалися спеціальні дослідження правового регулювання СР в якості гарантії забезпечення ЕБ у сфері спеціального природокористування, на необхідність проведення яких, крім наведеного, вказує також складна екологічна ситуація в Україні та недостатньо ефективний механізм названого забезпечення, передбачений чинним законодавством.

Узгоджене існування екологічної та економічної складових визнано на міжнародному рівні основним принципом існування людства у ХХІ столітті, відомому також як принцип СР, під яким розуміється соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток, що не руйнує навколишнє природне середовище і забезпечує безперервний прогрес суспільства. Наведене поняття виникло у минулому столітті як реакція на негативні екологічні наслідки антропогенної діяльності (забруднення довкілля, деградація навколишнього природного середовища (далі – НПС) та значне погіршення екологічних умов діяльності людини). В основу поняття СР покладено розуміння того, що економічні і екологічні цілі суспільства повинні не протиставлятися, а взаємно узгоджуватись. При цьому, як зазначають вчені, забезпечення СР об'єктивно вимагає кардинальних перетворень, у центрі яких – екологізація всіх основних видів діяльності людини [3, с. 609-610], в тому числі – й діяльності щодо спеціального природокористування.

Загальносприйняте на міжнародному рівні визначення досліджуваного явища було запропоновано у доповіді Всесвітньої комісії з навколишнього середовища та розвитку, опублікованої в 1987 р. в Оксфорді, відповідно до якого СР являє собою розвиток, який дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління без обмежень можливостей наступних поколінь задовольняти ці ж потреби. Основу запропонованої у названій доповіді концепції складають "потреби" (які стосуються соціальної сфери) та "обмеження" (мають на меті забезпечити баланс між використанням довкілля, його охороною та збереженням безпечних умов існування людини) [4].

Цікавим є розуміння екологічної складової СР, поширене на міжнародному рівні, відповідно до якого критерієм визначення сталості є рівень споживання природних ресурсів в межах, за яких можливе природне відновлення таких ресурсів [5].

Важливо, що питаннями СР на глобальному, регіональному та національному рівнях активно опікується ООН, в межах Департаменту економічних та соціальних відносин якої створено підрозділ сталого розвитку (DSD) [6]. Останній бере активну участь в організації Конференції ООН з питань СР "Ріо + 20" в Ріо-де-Жанейро у 2012 році [7]. Зазначене підтверджує важливість СР на найвищому міжнародному – всесвітньому рівні, адже його реалізацією опікується найчисельніша за представництвом та найвпливовіша міжнародна урядова організація.

Сутність та значення СР досліджується також у працях британських вчених-юристів, які виділяють наступні юридичні ознаки, які характеризують його сутність: 1) потреба забезпечити збереження природних ресурсів для потреб наступних поколінь (принцип рівності поколінь); 2) мета використовувати природні ресурси раціонально та ощадливо (принцип сталого використання); 3) "рівномірне" використання природних ресурсів однією державою із урахуванням обсягів такого використання іншими державами (принцип рівномірного використання); 4) потреба включення (інтегрування) природоохоронної складової у програми, плани та проекти розвитку економіки (принцип інтеграції). При цьому зазначається, що вищевказані чотири елементи тісно перетинаються і якнайчастіше застосовуються в комплексі. При цьому зазначається, що концепція СР безпосередньо ґрунтується на теорії, відповідно до якої "представники теперішнього покоління володіють Землею в інтересах наступних поколінь", при цьому здійснювати таке володіння ощадливо і дбайливо – фактично обов'язок сучасників перед нащадками. Цей принцип отримав широке застосування на рівні міжнародного права та закріплюється як на рівні договорів, що стосуються довкілля в цілому, так і окремих природних ресурсів і комплексів (видів дикої флори та фауни, морського середовища, надр, біологічного різноманіття, кліматичної системи). Крім того, наголошується на "центральному" місці у міжнародних актах з питань довкілля загального значення "принципу відповідальності перед майбутніми поколіннями", посиляючись в якості прикладів на акти, прийняті за результатами саммітів в Стокгольмі 1972 р. та особливо – в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. Зазначена відповідальність по суті полягає у єдності економічної та екологічної складових життєдіяльності людства [8, с. 252-266].

Вважаємо, що зазначений підхід щодо визнання майбутніх поколінь в якості носія законного інтересу щодо раціонального та безпечного використання довкілля є перспективним та як мінімум заслуговує на серйозне обговорення з метою формулювання конкретних пропозицій по його відображенню на рівні чинного

законодавства. Подібною позиції дотримується також Н.Л. Ільїна, у дисертаційному дослідженні якої при здійсненні аналізу суб'єктного складу правовідносин екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України вперше визначені майбутні покоління людей, які будуть проживати (тимчасово перебувати) на територіях міст, як носії екологічного інтересу в безпеці міського середовища.

У наведеному визнанні інтересів майбутніх поколінь М.В. Краснова вбачає ознаки екоцентричного підходу, який, з її позицій, концептуально запропонований у положеннях Концепції СР, коли в основу взаємин суспільства і природи ставиться ідея відновлювально-відтворювальних, або ж компенсаційних заходів, здатних зберегти належний стан НПС проведенням широкомасштабних заходів різного характеру. Вченою обґрунтовано зазначається щодо порушення у літературі питання про неналежну увагу правових наук до концепції СР. Остання, між тим, має стати методологічною основою для усіх суспільних наук, адже зачіпає основи виробленої людством техногенної цивілізації, являє собою перехід до нової моделі організації суспільного життя, викликає зміни функцій політичної влади, уявленнє про права і свободи людини [10, с. 11, 13].

Крім того, дослідник вказує, що прийняття Закону України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 р. (далі – Стратегія) [11] підкреслює актуальність нових правових умов екологічної реформи, наріжним каменем якої стають насамперед принципи посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових СР та орієнтування на пріоритети СР [10, с. 11, 13].

Погоджуючись в цілому із наведеною позицією, все ж зазначимо, що, на наше переконання, Стратегія не достатньо повно відображає механізми комплексної реалізації СР, а тому вимагає відповідних змін і доповнень. Зазначене пояснюється відсутністю в Стратегії правових положень, бажано – на рівні окремої структурної частини (розділу), які б визначали конкретні системні заходи щодо реалізації СР, які підмінені нормами-деклараціями щодо важливості названого розвитку, без деталізації окремих конкретних заходів відповідного спрямування.

Зрозуміло, що основним інструментом реалізації СР має бути саме право – унікальний інструмент упорядкування суспільних відносин, виконання положень якого гарантується діяльністю апарату держави, наділеного повноваженнями щодо примусової реалізації правових приписів.

Варто наголосити, що екологічна проблематика, пов'язана із необхідністю забезпечити СР через нормативне закріплення балансу його економічної та екологічної складових, визнана нашою державою на рівні політико-правових документів важливим напрямом державної екологічної політики. Так, в розділі 1 "Загальні положення" Стратегії підтверджено визнання концепції СР Всесвітньою Конференцією ООН з питань НПС і розвитку домінантною ідеологією цивілізації у ХХІ столітті, з чим, з огляду на зміст Стратегії, повністю погодився вітчизняний законодавець. Далі по тексту фактично наведено закріплене на рівні нормативного акту вищої юридичної сили – Закону тлумачення суті СР під яким пропонується розуміти таке функціонування господарського комплексу країни, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічне безпечне господарювання і високоєфективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і

відтворення НПС та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва.

Крім вказаного, серед першопричин екологічних проблем в Україні Стратегією слушно, на нашу думку, виділено недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження НПС та переваг СР, а першим із основних принципів національної екологічної політики зазначено посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. Крім того, серед завдань вказаної політики щодо реалізації її стратегічної цілі № 1 – підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, названо розроблення до 2015 року і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою СР українського суспільства та економіки України, а також розроблення до 2015 року організаційного механізму місцевого, регіонального та національного рівня для активного залучення громадськості до процесу екологічної освіти з метою сталого розвитку, екологічної просвіти та виховання. З метою досягнення цілі № 2 – поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки у сфері охорони земель і ґрунтів визначається розроблення і впровадження до 2020 року системи управління агроландшафтами лісомеліоративними методами на засадах сталого розвитку. Забезпечення екологічно збалансованого природокористування (ціль № 6) планується досягти, зокрема, шляхом підготовки та схвалення в 2012 році проекту Концепції 10-річних рамок політики сталого споживання та виробництва згідно з Магдебурзьким планом дій, а також розробленням та реалізацією відповідних Стратегії та національного плану дій до 2015 року, а також запровадженням до 2015 року системи економічних та адміністративних механізмів з метою стимулювання виробника до сталого та відновлюваного природокористування і охорони навколишнього природного середовища, широкого запровадження новітніх більш чистих технологій, інновацій у сфері природокористування.

Стратегією передбачається також здійснювати освітнє та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики шляхом розроблення методологічних основ та запровадження безперервної екологічної освіти із такою її складовою, як екологічна освіта для сталого розвитку. Під час розроблення програм наукового та інноваційного розвитку зазначено про необхідність врахування потреб в раціоналізації та оптимізації природокористування, зокрема технологічного переоснащення виробництва шляхом виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку та схем територіального та місцевого планування з дотриманням принципів сталого розвитку та розвитку екомережі.

Де-факто про СР йдеться у преамбулі до закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. (далі – Базовий закон), в якій зазначається, що охорона НПС, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України; саме з цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням НПС, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Також прямо передбачається, що Базовий закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього

природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Не зважаючи на спірність нормативної (загальнообов'язкової) природи зазначеної преамбули – фактично "вступу" до основних положень нормативного акту, її зміст, який повністю складається із основних складових СР, однозначно підтверджує, що системоутворюючий законодавчий акт в екологічній сфері повинен бути спрямований насамперед на забезпечення СР.

Крім того, одним із основних принципів охорони навколишнього природного середовища в ст. 3 Базового визначено науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища. Так як необхідність узгодження зазначених інтересів і складає основу концепції СР, є підстави констатувати визнання його важливості вітчизняним законодавцем, адже у процитованій статті Базового закону де-юре містяться найбільш загальні та визначальні засади регулювання всіх екологічних відносин. При цьому, з огляду на статус та значення такого явища, як принцип, його закріплення в нормативному акті повинно не тільки інформувати про наявність певного вихідного положення, але й забезпечувати неухильне застосування цього положення при формулюванні норм, які врегульовують окремі різновиди відносин – так званих інститутів екологічного законодавства.

Нажаль, вищевказані положення щодо неухильного врахування формалізованого в п. "е" ст. 3 Базового закону принципу СР не закріплені в чинному законодавстві, а тому нерідко не враховуються на рівні норм, які регламентують окремі різновиди екологічних правовідносин, а то й повністю ігноруються.

Непрямим підтвердженням вказаного є ситуація із Комплексною програмою реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 [12]. Зазначену постанову, з огляду на її текст, було прийнято з метою виконання домовленостей у рамках підсумкових документів, затверджених у 2002 році на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі, а в силу положень її п. 4 встановлено, що реалізація рішень, прийнятих на названому саміті, є одним з пріоритетних напрямів діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади. Не зважаючи на вказане та те, що строк реалізації названої програми не закінчився, постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 704 "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" [13] її визнано такою, що втратила чинність, що зроблено на виконання п. 1.1.1. Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [14] з метою стабілізації дефіциту державного бюджету шляхом укрупнення державних цільових програм. Натомість на заміну спеціального програмного документа щодо забезпечення СР, із визначенням певного переліку напрямів та заходів, на даний час нічого не прийнято. Подібна ситуація потребує невідкладного виправлення, адже реалізація СР, на наше переконання, є напроцуд важливою та визначальною сферою впливу держави, на яку не можна скорочувати видатки. Крім того, впровадження СР повинно здійснюватись в усіх сферах життєдіяльності суспільства, в тому числі – в усіх без виключення різновидах відносин, що складають предмет екологічного права. Тому назване впровадження повинно бути одно-

часно максимально системним, збалансованим та мати єдині принципові засади, а тому укрупнення програм в сфері екології, якщо все ж таки реалізовувати такий підхід, повинно здійснюватись не шляхом включення заходів щодо СР до інших програм, а навпаки – через створення нових програмних документів саме на базі тих із них, які присвячені названим заходам.

Не зважаючи на вищевказане скорочення бюджетних видатків на заходи щодо впровадження СР, в Україні здійснюються фундаментальні наукові дослідження у відповідній сфері, для комплексного забезпечення яких розпорядженням Президії НАН України від 3 лютого 2010 р. № 31 затверджено Концепцію Цільової комплексної міждисциплінарної програми наукових досліджень НАН України з проблем сталого розвитку, раціонального природокористування та збереження навколишнього середовища (далі – Концепція) [15]. У вступній частині цього акту зазначається, що на виконання рішень, ухвалених Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), дев'ятнадцятою спеціальною сесією Генеральної Асамблеї ООН ("Ріо+5", 1997 р.) і Всесвітнім самітом зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі ("Ріо+10", 2002 р.), в Україні з 1992 року започатковано процес переходу країни на принципи сталого розвитку. Не зважаючи на це, вказується, що в контексті переходу до сталого розвитку в Україні здійснено декілька спроб розробки відповідної концепції, зокрема, два проекти Концепції у 1997 та 2006 роках розроблялися фахівцями НАН України, але вони так і не були затверджені. Розробниками констатується неналежний рівень системності уваги держави до проблематики сталого розвитку, адже наголошується про практичну відсутність в Україні документів державного рівня стосовно практичної реалізації ідей та принципів сталого розвитку. В свою чергу, запропонована програма має сприяти виправленню такої ситуації, враховуючи системність та різноплановість її мети (в якості якої передбачено активізація наукових досліджень у галузі сталого розвитку, раціонального природокористування і збереження навколишнього середовища, консолідація зусиль науковців установ НАН України, які працюють у цій сфері, ефективніше використання матеріальних і фінансових ресурсів, підвищення рівня координації виконання наукових досліджень та сприяння практичному впровадженню інноваційних наукових розробок).

В Концепції також визнається базування СР на пріоритеті соціально-економічного прогресу зі збереженням належної якості навколишнього середовища, яка в процесі такого розвитку стає не тільки його необхідною передумовою, але і кінцевим результатом.

Викладені в Концепції критичні зауваження щодо відсутності системності у реалізації СР в нашій державі достатньо переконливо ілюструються наявністю нормативних актів із вказаних питань щодо окремих сфер чи відносин і водночас – відсутністю комплексного програмного акта відповідного спрямування. Такими "спеціальними" актами слід визнати, зокрема, Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат, ратифіковану Законом України від 7 квітня 2004 р. [16], Концепцію сталого розвитку населених пунктів, схвалену постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV [17], Указ Президента України від 17 лютого 2010 р. № 186/2010 "Про деякі заходи щодо сталого розвитку міста Одеси та Одеської області" [18], програму сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 1017 [19]. Як свідчить перелік та зміст на-

званих нормативних актів, в Україні поки що спостерігається тенденція до "сингулярного" регламентування СР через упорядкування його застосування в певних окремих сферах суспільних відносин. Водночас, явно бракує єдиних універсальних приписів фундаментального характеру, які б чітко визначали основні засади СР (суть, складові, принципи) та передбачали їх однакове застосування в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а також виступали юридичними гарантіями від неврахування таких засад в окремих вказаних сферах.

Слід вказати, що протягом останнього часу в Україні створювались декілька консультативно-дорадчих органів з питань СР: Національна рада зі сталого розвитку України – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створена Указом Президента України від 3 травня 2003 року 388/2003 [20], Національна рада з питань науки, інновацій та сталого розвитку України – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створена Указом Президента України від 21 серпня 2009 року 664/2009 [21] та Національна рада із сталого розвитку України (далі – НРСР), положення про яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 997 [22]. І якщо обидва названі органи при Главі держави вже ліквідовано (перший – Указом Президента України від 19 лютого 2007 р. № 118/2007 [23] "з метою оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених для забезпечення здійснення Президентом України його конституційних повноважень", а другий – менше, ніж через рік після створення [24]), то третій продовжує своє існування і його затверджений персональний склад, до якого входять поважні високопосадовці та науковці, свідчить про потенційну здатність стати центром реалізації концепції СР на державному рівні.

Останнє твердження обґрунтовується також основними завданнями НРСР, визначеними в п. 3 положення про неї, до яких віднесено: вивчення стану реалізації державної політики щодо забезпечення СР; оцінка стану формування економічних, соціальних, екологічних та інших передумов для переходу до СР України, аналіз та обговорення проблемних питань, а також підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо їх вирішення; узагальнення міжнародного досвіду з формування та реалізації політики СР та підготовка пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні; аналіз проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань сталого розвитку; організація проведення громадських обговорень стосовно зазначених проектів та підготовка рекомендацій із зазначених питань; розгляд пропозицій державних органів, вітчизняних, іноземних та міжнародних підприємств, установ та організацій щодо забезпечення переходу до СР; підготовка пропозицій Уряду щодо інституціонального забезпечення СР.

Для виконання названих завдань НРСР пунктом 4 вищевказаного положення надано право: 1) утворювати в разі потреби тимчасові робочі та експертні групи, залучати в установленому порядку до участі в них представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових установ (за погодженням з їх керівниками); 2) одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади інформацію, матеріали і документи, необхідні для виконання покладених на неї завдань; 3) запрошувати на свої засідання представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, керівників державних підприємств, установ і організацій з питань, що належать до її компетенції; 4) організовувати конференції, семінари, наради та інші заходи.

Водночас, видається доцільним визначити (або навіть створити) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення СР, який слід наділити повноваженнями, зокрема, щодо: розробки та удосконалення державної політики з відповідних питань, координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації вказаної політики, нормативного забезпечення такої реалізації через уточнення та розширення положень спеціальних законів (для чого, звичайно, спочатку необхідно прийняти такі закони (закон)), контролю за дотриманням положень нормативних актів а також забезпечення врахування основних засад СР при розробці та формулюванні державних програм.

Проведене в цій статті дослідження дає підстави для наступних висновків. Забезпечення ЕБ у процесі спеціального природокористування є формою забезпечення такої фундаментальної засади СР, як єдність екологічної та економічної його складових, а тому ефективне регулювання останнього є юридичною гарантією названого забезпечення. Однак, правове регулювання забезпечення СР, не зважаючи на наявний інтерес до цієї проблематики представників науки екологічного права, а також певне законодавче регламентування (включно із нормами-принципами центрального акту в системі екологічного законодавства – Базового закону), не є системним та чітким та потребує якісних змін і удосконалення, теоретичному обґрунтуванню яких будуть присвячені подальші дослідження автора.

1. Довкілля. // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К., 1999. – Т.2 : Д–Й. – С. 230. 2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142. 3. Єрофеев М.І. Сталий розвиток / М.І. Єрофеев // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К., 2003. – Т.5 : П–С. – С. 609-610. 4. What is sustainable development? Environmental, economic and social well-being for today and tomorrow. – Режим доступу: <http://www.iisd.org/sd/>. – Назва с екрану: Sustainable development. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development. – Назва с екрану. 5. Sustainable development. Environmental sustainability. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development#Environmental_sustainability. – Назва с екрану. 6. DSD – Division for Sustainable Development. – Режим доступу: http://www.un.org/esa/dsd/index.shtml?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect. – Назва с екрану. 7. United Nations Conference on Sustainable Development. – Режим доступу:

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Conference_on_Sustainable_Development#Objectives. – Назва с екрану. 8. Sands Phillippe. Principles of International Environmental Law. Second edition / Phillippe Sands. – Cambridge, 2003. – Р. 252-266. 9. Ільїна Н.Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 "Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право" / Наталія Леонідівна Ільїна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2008. – 20 с. 10. Краснова М.В. Договори в екологічному праві України : Навчальний посібник / М.В. Краснова. – К.: Алерта, 2012. – 216 с. 11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд.2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218. 12. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 634 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18-19. – Ст. 847. 13. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 22 черв. 2011 р. № 704 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2036. 14. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 27 квіт. 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 33. – Ст. 1375. 15. Про затвердження концепції Цільової комплексної міждисциплінарної програми наукових досліджень НАН України з проблем сталого розвитку, раціонального природокористування та збереження навколишнього середовища : розпорядження Президії НАН України від 3 лют. 2010 р. № 31 // Нормативно-правова база Ліга : ЕЛІТ. 8.2.3. 16. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат : Закон України від 7 квіт. 2004 р. № 1672-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1163. 17. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6. 18. Про деякі заходи щодо сталого розвитку міста Одеси та Одеської області : Указ Президента України від 17 лют. 2010 р. № 186/2010 // Урядовий кур'єр. – 17 березня 2010. – № 49. 19. Про затвердження Програми сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лип. 2016 р. № 1017 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2206. 20. Про національну раду зі сталого розвитку України : Указ Президента України від 3 трав. 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18-19. – Ст. 816. 21. Про Національну раду з питань науки, інновацій та сталого розвитку України : Указ Президента України від 21 серп. 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 65. – Ст. 2262. 22. Про утворення Національної ради із сталого розвитку України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 73. – Ст. 2502. 23. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів : Указ Президента України від 19 лют. 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 13. – Ст. 472. 24. Про ліквідацію Національної ради з питань науки, інновацій та сталого розвитку України та її секретаріату : Указ Президента України від 02 квіт. 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 26. – Ст. 1022.

Надійшла до редколегії 28.03.12

УДК 349.6(477)

О. Сушик, канд. юрид. наук

ЯДЕРНЕ СТРАХУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті автором проаналізовано правове регулювання ядерного страхування країн Європейського Союзу. Розкрито діяльність Ядерних страхових пулів, охарактеризовано їх функції, визначено різні форми та види ядерного страхування, досліджено органи управління й контролю, які утворюються в Ядерних страхових пулах країн Європейського Союзу.

Ключові слова: оператор ядерної установки, ядерне страхування, ядерний страховий пул.

The article considers regulation of nuclear insurance in the European Union. Exposed the activity of nuclear insurance pools, described functions, defined various forms and types of nuclear insurance, researched administrative bodies and control which are formed in the nuclear insurance pools in the European Union.

Key words: operator of nuclear installations, nuclear insurance, nuclear insurance pool.

В статье автором проанализировано правовое регулирование ядерного страхования стран Европейского Союза. Раскрыта деятельность Ядерных страховых пулов, охарактеризованы их функции, определены различные формы и виды ядерного страхования, исследованы органы управления и контроля, которые образуются в Ядерных страховых пулах стран Европейского Союза.

Ключевые слова: оператор ядерной установки, ядерное страхование, ядерный страховой пул.

З початку промислового використання ядерної енергії в світі постало питання: як захистити людину від можливого негативного впливу іонізуючого випромінювання? Спочатку це питання ряд країн намагалися вирішувати на національному рівні, але згодом усвідомивши, що негативні наслідки можуть мати транскордонний характер, прийшли до висновку про необхідність розро-

бки на міжнародному рівні механізму правового регулювання відшкодування ядерної шкоди, складовою якого є ядерне страхування, як один із засобів фінансового забезпечення відшкодування такої шкоди. Важлива роль ядерного страхування обумовлюється тим, що суб'єкти підприємницької діяльності не здійснювали б надзвичайно ризиковий бізнес, якби не були

© Сушик О., 2012

впевні у забезпеченні фінансового покриття матеріальної шкоди ядерним установкам та відшкодування ядерної шкоди третім особам.

У науково-правовій доктрині визначення поняття та основних правових засад забезпечення ядерного страхування як міжгалузевого інституту цивільного, господарського і ядерного права України в свій час висвітлювалися у роботах таких вчених як Л.А. Афанасьєва, Г.І. Балюк, О. Ю. Балюк, А.І. Йойриш, Ю.М. Крупка, А.Б. Чопорняк і інших. Слід відмітити, що у вітчизняному законодавстві до цього часу залишилися не врегульованими питання щодо чіткого виокремлення форм та видів ядерного страхування, порядку включення і виключення страхових компаній з Ядерного страхового пулу України, визначення правового статусу членів Ядерного страхового пулу України тощо. У зв'язку з вищевикладеним, з метою набуття позитивного досвіду організаційно-правового забезпечення ядерного страхування, велике значення, на нашу думку, має аналіз досвіду правового регулювання ядерного страхування в країнах Європейського Союзу.

Ядерне страхування особливий вид страхування, який виник як один з можливих засобів акумулювання значних грошових коштів для відшкодування потенційної ядерної шкоди. Цей вид страхування має свою специфіку, яка полягає в складнощах визначення можливості настання страхового випадку і відповідно встановлення страхової премії, в залежності від страховика від страхувальника тощо.

Правові відносини з ядерного страхування, ґрунтуючись на загальних нормах страхового права, регулюються спеціальними нормами, що містяться в міжнародних ядерних конвенціях та національному ядерному законодавстві. Слід відмітити, що в країнах Європейського Союзу спеціальне законодавство щодо ядерного страхування зокрема, не є настільки розповсюдженим. Це пояснюється, перш за все, широким застосуванням положень Паризької конвенції про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії від 29 липня 1960 року (далі- Паризька конвенція) [16] та додаткової до неї Брюссельської конвенції від 31 січня 1963 року (далі – Брюссельська конвенція) [4].

Паризька конвенція (стаття 10) і Конвенція про відповідальність операторів ядерних суден від 25 травня 1962 року (п.2 статті III)[5] зобов'язують операторів ядерних установок підтримувати страхування або інше фінансове забезпечення, що покриває їх відповідальність за ядерну шкоду. Пункт "в" статті 10 Паризької конвенції передбачає, що ні страховик, ні будь-яка інша особа, що надала фінансове забезпечення, не може призупинити або припинити страхування або інше фінансове забезпечення, не повідомивши про це письмово принаймні за два місяці компетентному державному органу, або, коли таке страхування чи інше фінансове забезпечення стосується перевезення ядерного матеріалу, протягом періоду зазначеного перевезення.

Ґрунтуючись на зазначених вище положеннях міжнародних конвенцій, у більшості країн Європейського Союзу діють спеціальні закони про відповідальність за ядерну шкоду, які і встановлюють основні принципи і норми національного ядерного страхування. Останні можна звести до наступних основних положень:

1. обов'язок оператора ядерної установки надати фінансові гарантії (страхування та ін.) відшкодування ядерної шкоди (за виключенням випадків, коли оператором є держава);

2. держава визначає умови фінансового забезпечення і контролює їх дотримання;

3. з метою гарантування стабільності фінансового забезпечення відшкодування ядерної шкоди встановлюється правило, згідно з яким страховик або фінансовий гарант не може призупинити чи припинити фінансове покриття відповідальності оператора без попереднього письмового повідомлення;

4. встановлюється певна межа страхової або іншої фінансової гарантії, яка має дорівнювати (за виключенням країн, де діє принцип необмеженої відповідальності – ФРН, Швейцарія та ін.) відповідальності оператора за ядерну шкоду;

5. перевезення ядерного матеріалу здійснюється лише за наявності відповідної фінансової гарантії;

6. у разі, якщо страховики або інших фінансових гарантії недостатньо для забезпечення відшкодування ядерної шкоди, держава зобов'язується надати необхідні додаткові кошти [6].

Необхідною передумовою фінансової стабільності ядерного страхування, є наявність коштів (страховий фонд), необхідних і достатніх для забезпечення відшкодування ядерної шкоди. Монопольне становище страхових компаній у сфері фінансового забезпечення відшкодування ядерної шкоди спонукає їх до встановлення досить великих ставок страхових премій, які мають тенденцію до збільшення. За цих умов видається виправданою ідея створення механізму накопичення страхових внесків. Таке становище спричинило виникнення ядерних страхових пулів – особливих об'єднань страхових організацій.

Страховим пулом визнається один з видів картельної угоди, або консорціуму, що створюється з метою здійснення страхування у певній вузькій галузі [1]. Суть страхового пулу полягає у тому, що кілька страховиків об'єднуються на основі вільного волевиявлення, яке знаходить своє відображення у відповідній угоді, і створюють особливу неприбуткову організацію.

За загальним правилом учасники ядерного пулу не несуть солідарної відповідальності по виданим цим пулом страховим полісом. Кожен учасник пулу встановлює суму (в межах встановленої законодавством суми), яка і є межею його особистої (без перестраховування) відповідальності за полісами даного ядерного пулу. Пропорційно цій сумі учасник пулу одержує і частку страхових премій, що виплачуються пулу страхувальниками, і виплачує частку страхового відшкодування у разі ядерного інциденту. Сукупність сум, які мають сплатити усі учасники пулу, утворює межу відповідальності пулу на даному страховому ринку.

Зазначені положення, відбиваючи загальні вимоги до організації і здійснення ядерного страхування, набувають в умовах тієї чи іншої країни певних специфічних рис і особливостей [21].

Перші ядерні страхові пули були створені в середині 50-х років XX століття як відповідь на постале актуальне питання про фінансові гарантії відшкодування ядерної шкоди. У 1956 р. ядерні пули було створено у Великій Британії і Швеції, у 1957 р. – в Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, ФРН, Італії, Норвегії і Швейцарії. Згодом ядерні пули було створено і в ряді інших країн.

Різними є правові статуси ядерних пулів, які в багатьох випадках визначають їх організаційно-правову форму. Так, наприклад, в Іспанії Декретом від 22 червня 1967 р. передбачена можливість об'єднання страхових компаній у спеціальні пули для покриття ядерних ризиків, а також встановлюється вимога щодо реєстрації їх як юридичних осіб [17]. Бельгійський Ядерний страховий Пул, який почав діяти 1 вересня 1959 року (його скорочена назва "SYBAN") свою діяльність здійснює на основі Статуту, який був затверджений у

1959 році (з урахуванням змін у 1996 році) та Правил внутрішнього розпорядку "SYBAN", що були затверджені на початку 2000 року [7].

Ядерний страховий пул Франції (GIE "Assuratome") зареєстрований як юридична особа "об'єднанням, що переслідує економічний інтерес" [8] і його правовий стан регулюється відповідним Законом про цивільну відповідальність в сфері ядерної енергії від 30 жовтня 1968 р. (з останніми змінами від 5 січня 2012 року) [3].

Ядерний страховий пул Великобританії (Nuclear Risk Insurers Limited (NRI) є некомерційною організацією, яка уповноважена діяти як агент страхових компаній – учасників пулу. У Великобританії статус учасників ядерного пулу не є однаковим, що визначає і положення пулу, і систему управління у ньому. Це пояснюється входженням до останнього страхових синдикатів Ллойдс, що діють згідно Акту про синдикати Ллойда 1871 року [9].

На відміну від вищенаведених страхових ядерних пулів країн західної Європи, у країнах центральної Європи (наприклад, у Хорватії, Словенії) ядерні страхові пули діють у площині приватно-правового регулювання. Так, Хорватський пул був створений 1 січня 1994 році і зареєстрований як товариство з обмеженою відповідальністю, а у 1999 році продовжив свою діяльність як економічне об'єднання інтересів (Gospodarsko Interesno Udruhenje, GIU) [19]. У Словенії ядерних страхових пул був створений у 1994 році і діє у формі асоціації, що переслідує комерційний інтерес. Метою діяльності пулу є забезпечення цивільної відповідальності оператора атомної електростанції Krško, що застрахована членами пулу за наступними видами страхування: а) на випадок пожежі, б) від спричинення шкоди ядерній установці, в) відповідальність перед третіми особами [20].

Пули для здійснення покладених на них функцій утворюють відповідні органи управління й контролю, в залежності від умов тієї чи іншої країни.

У Швейцарії головним органом управління ядерного пулу є Рада пулу (34 члена – представники страхових компаній), яка обирає керівний комітет (від 7 до 12 членів), що відповідає за визначення й проведення генеральної лінії у здійсненні страхових операцій пулу. Рада обирає також від 3 до 6 членів до кожного з трьох технічних комітетів, відповідальних за здійснення окремих видів страхових операцій (технічний комітет з питань відповідальності перед третьою стороною та страхування персоналу атомних станцій, комітет з питань майнового страхування і комітет з питань зарубіжного страхування). Рада обирає двох аудиторів, які здійснюють перевірки фінансової діяльності страхових компаній – членів пулу. Обирається також адміністративний орган, який здійснює оперативну управлінську діяльність (представлений керівниками страхових компаній – членів пулу). Усі ці органи обираються строком на 3 роки [2].

У Британському ядерному пулі вищим органом управління є керівний комітет (8 членів), що обирається членами пулу (24 страхових компанії і 56 синдикатів Ллойда), який утворює консультативний комітет (9 членів) і постійно діючий секретаріат (16 членів), що здійснює управління поточними справами [10].

У Бельгії управління SYBAN здійснюється Адміністративним Комітетом, до складу якого входять 5 членів. Вони призначаються Генеральною Асамблеєю учасників шляхом голосування. Адміністративний Комітет має право призначити уповноважену особу для управління справами SYBAN і відповідний штат працівників. Також до повноважень Адміністративного Комітету віднесено обов'язок здійснювати перевірку платоспроможності кандидатів у члени SYBAN. Окрім Адміністративного

Комітету у SYBAN функціонують Технічний Комітет та Комітет з обрахування шкоди, що складаються з спеціалістів, які приїжджають з компаній-членів SYBAN та мають технічну освіту [7].

Вищим органом управління Шведського і Фінського ядерного пулу (Nordic Nuclear Insurers) є правління пулу (9 членів – представників страхових компаній-учасників), яке збирається не менш як чотири рази на рік. Оперативне управління здійснює адміністрація пулу. Страхові операції обслуговують і здійснюють 4 комітети – технічний, з питань відповідальності за ядерну шкоду, фінансовий, транспортний [11].

Вищим органом управління ядерного страхового пулу Чехії є Рада ядерного страхового пулу, яка складається із представників компаній-членів ядерного страхового пулу (кожна компанія має одного представника). Кожна компанія-член ядерного страхового пулу має лише один голос. Раду очолює її Голова, який має одного заступника. Голова або заступник голови Ради (за відсутності Голови Ради) головує на засіданнях Ради і представляє Раду. Органом управління діяльністю пулу є Дирекція ядерного страхового пулу Чехії. В рамках страхового пулу, в разі необхідності, можуть утворюватися комітети [12].

В різних країнах Європейського Союзу діють відмінні правила щодо порядку укладення договорів ядерного страхування. В ряді країн страхові поліси видаються від імені ядерного пулу в цілому, в інших – вони видаються учасниками пулу від свого імені. Тому можливі три варіанти рішення: страхові інтереси пулу представляє будь-який з його учасників, один з учасників або третя особа (наприклад, страховий брокер). Особа, яка представляє інтереси пулу, називається координатором пулу. На думку фахівців, краще, коли координатором пулу виступає один з його учасників (тобто страхова компанія, а не страховий брокер), який має відповідних спеціалістів, необхідну інформацію тощо. Координатору потрібно вести всю статистику ядерного страхування, здійснювати у разі необхідності замість окремих учасників пулу страхові виплати та багато іншого, що не входить в коло обов'язків страхових брокерів.

Так, у ядерному страховому пулі Франції є страхова компанія-лідер, що приймає ризик і перестраховує його в пулі в обсязі ємності пулу. Лідера вибирає страхувальник. Перестраховальні договори підписує офіс пулу на підставі контрактів з усіма членами пулу [8].

Ядерний страховий пул Великобританії страхує або перестраховує на строк, що не перевищує 12 місяців (плюс додатковий час), але протягом року будь-які ризики можуть бути застраховані на встановлений строк [9].

Ядерні страхові пули здійснюють різні форми та види ядерного страхування. Спільним для країн Європейського Союзу є те, що страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, заподіяну третім особам в результаті експлуатації ядерної установки або при перевезенні ядерного матеріалу визнаються як загальнообов'язкові види ядерного страхування (далі обов'язкове ядерне страхування) та окремо виділяють страхування джерел іонізуючого випромінювання, які не пов'язані з ядерно-паливним циклом.

Разом з тим страховим ринкам різних країн Європейського Союзу притаманні певні відмінності. Наприклад, у Німеччині та Великобританії до сфери діяльності пулу відносяться лише реакторні установки. Зокрема, DKVG (Німецьке об'єднання страховиків ядерних реакторів) пропонує страхове покриття:

- майнових претензій, в тому числі й витрати на привентивні заходи, а також претензій щодо припи-

нення діяльності внаслідок втрати застрахованого майна від ядерного паливного циклу (зокрема, атомних електростанцій;

- вимог, заснованих на встановленій законом відповідальності у зв'язку з будівництвом та експлуатацією ядерного паливного циклу, а також зберігання, кондиціонування та транспортування радіоактивних відходів, обладнання, вихлопних газів і стічних вод [14].

Ядерний Страховий Пул Великобританії здійснює, окрім обов'язкового ядерного страхування, страхування: а) самого наземного реактора, підсобних приміщень, ядерного палива та всього іншого майна на відповідному місці розташування реактору (майданчику); б) заводів з будь-якого виробництва, виготовлення, переробки ядерного палива, по переробці або захороненню ядерних відходів, пов'язаних з паливним циклом, по вилученню ізотопів ядерного палива; в) будівель, які пов'язані із зберіганням збагаченого або опроміненого або використовуваного у будь-якому реакторі палива, або ядерні відходи, які утворюються від ядерного палива; г) науково-дослідних установ, що використовують ядерні матеріали; д) будівельних робіт що відбуваються на спеціальному ядерному полігоні [9].

У Франції, Іспанії, Словаччині можуть страхуватися ризики, пов'язані з радіоізотопами, які не відносяться до ядерного паливного циклу. Словацький ядерний страховий пул (SAPS) відіграє основну роль у страхуванні або перестраховуванні ризиків пов'язаних з експлуатацією ядерних об'єктів (до ядерних об'єктів за законодавством Словаччини відносяться будівлі і споруди, у тому числі ядерний реактор, а також засоби для виробництва, переробки та зберігання ядерних матеріалів, ядерні сховища з відходами і сховища для радіоактивних відходів) та є гарантом страхування ризиків на додаток до джерел іонізуючого випромінювання. Відповідно до Закону Словаччини "Про охорону, заохочення і розвиток суспільної охорони здоров'я" 2007 року – це медичні і промислові джерела іонізуючого випромінювання, такі як, стоматологічний рентген [15].

Чеський пул включає у страховий поліс наступні факультативні види ядерного страхування:

- страхування операторів джерел іонізуючого випромінювання, які не повинні укладати договори страхування відповідальності оператора ядерної установки перед третіми особами, але, які вважають, що таке страхування, необхідне для забезпечення їх підприємницької діяльності;

- страхування загальної відповідальності операторів ядерних установок (страхування за заподіяння звичайних неядерних збитків);

- страхування відповідальності директорів та посадових осіб суб'єктів підприємницької діяльності (господарських товариств) за шкоду завдану в результаті ядерного інциденту;

- страхування цивільної відповідальності постачальників продуктів і послуг для операторів ядерної установи [13];

Відповідно до звичайної практики страхування відповідальності оператора ядерної установки не покриває шкоду, спричинену збройним конфліктом, воєнними діями тощо, або спричинену серйозними природними катастрофами в країнах, де вони часто трапляються. Так, перша Фукусімска атомна електростанція була застрахована на кілька десятків мільйонів євро в DKVG. За умовами договору страхування не є страховим випадком збиток, заподіяний у результаті землетрусу, цунамі і виверження вулкану. Тому DKVG нічого не виплатило власнику АЕС в Фукусіма за аварію на Першій Фукусім-

ській АЕС. До того ж, оператор станції не придбав будь-якого майнового покриття з кінця 2010 року [18].

Сумарних коштів кожного національного пулу, як правило, недостатньо для покриття ядерного ризику, який вони беруть на себе, що змушує їх перестраховувати частину цього ризику у зарубіжних страхових пулах.

Договори перестраховування із загальним рахунком укладаються із іншими ядерними пулами у всьому світі. Ця прозорість не тільки забезпечує найбільш високий ступінь гарантій по перестраховуванню, вона також встановлює відому кінцеву межу участі кожного члена. Ці фактори дають можливість членам брати на себе більші зобов'язання по ядерним ризикам, ніж тоді, коли вони відчували наявність значної невизначеності по відношенню до повного обсягу претензій, які є результатом якогось значного страхового випадку: багато членів беруть на себе більші зобов'язання на користь ядерної енергетики, ніж вони звичайно практикують відносно інших промислових ризиків. Результатом є значне покращення розподілу і якості особливо відчутних страхових послуг.

Більшість пулів обмінюються своїми страховими операціями на факультативній основі. Для чого пули розробили стандартні правила обміну перестраховування між пулами, які містять рекомендації по загальноприйнятій практиці обміну страховими операціями. Деякі пули взаємодіють на підставі договору про перестраховування. Так, члени Британського ядерного пулу можуть обрати для себе один чи більше видів страхування як за внутрішні ризики матеріального збитку (тобто, на території Великобританії), так і страхування відповідальності за іноземні ризики матеріального збитку (у тому числі, при транспортуванні ядерних матеріалів) та окремо страхування відповідальності за канадськими ризиками матеріального збитку (у тому числі, при транспортуванні ядерних матеріалів). Цікавим є те, що страхування відповідальності за ризики Канади проводиться у канадських доларах, а щодо інших держав – у фунтах стерлінгів [9].

Ядерний страховий пул Хорватії займається страхуванням та перестраховуванням від свого імені та від імені своїх членів. Пул проводить страхування власності Nuklearne Elektrane Krsko від ядерних та інших ризиків спільно із ядерним страховим пулом Словенії. Кожен із них покриває 50% ризику (співстрахування). При страхуванні відповідальності Nuklearne Elektrane Krsko перед третіми особами та страхування під час перевезення ядерного палива у Nuklearne Elektrane Krsko страховий поліс видається словенським пулом, а хорватський бере участь у перестраховуванні. Пул бере активну участь у перестраховуванні закордонних ядерних ризиків – 24 держав, внаслідок чого Пул отримує валовий дохід в рік 12078624 кун (близько 2165248 \$) [19].

Система перестраховування ризиків, що діє між окремими національними страховими пулами, сприяє міжнародному співробітництву у цій галузі, створенню єдиних уніфікованих правил забезпечення та відшкодування ядерної шкоди, що є особливо корисним на міждержавному рівні, оскільки, як свідчить практика, ядерні інциденти характеризуються транскордонним впливом та спричиняють настання несприятливих наслідків одразу у ряді держав, що, безперечно потребує співпраці як на рівні публічних зносин, так і на рівні приватно-правових зв'язків.

Звичайно, поряд із безсумнівними позитивними аспектами існування Ядерних страхових пулів в країнах Європейського Союзу, їх співробітництво на міжнародному рівні ускладнене: а) надзвичайною полярністю національного законодавства окремих країн, що призводить до утворення ядерних пулів у різних організаційних формах,

різному рівні державного регулювання; б) різноманітними економічними умовами існування національних пулів; в) відсутністю уніфікованих міжнародних угод, що містять спеціальні норми з питань організації, діяльності пулів, проведення операцій перестрахування.

Набутий досвід організаційно-правового забезпечення ядерного страхування в країнах Європейського Союзу може бути використаний при законодавчому закріпленні форм та видів ядерного страхування, визначенні правового статусу страхових компаній, які входять до складу Ядерного страхового пулу України, утворенні органів управління й контролю в Ядерному страховому пулі нашої держави та встановленні правового регулювання договірних відносин перестрахування.

1. Афанасьєва Л.А. "Ядерное страхование в капиталистических странах (сравнительно-правовое исследование)". – Москва. Наука, – 1989. – С.47-48. 2. Впровадження в Швейцарське законодавство норм Паризької і Брюссельської додаткової конвенції. Електронний ресурс. Режим доступу: www.oecd-neo.org/law/nlb/nlb-74/027_031.pdf 3. Закон Франції про цивільну відповідальність в сфері ядерної енергії від 30 жовтня 1968 р. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=4F751D9085156D68DF3ABF83EEF3F439.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT00000501105&dateTexte=20120515 4. Конвенція від 31 січня 1963 року, яка доповнює Паризьку конвенцію от 29 липня 1960 року. про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії (Брюссельська конвенція) Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_218 5. Конвенція про відповідальність операторів ядерних суден від 25 травня 1962 року. Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_241 6. Крупка Ю.М. Правове

регулювання ядерного страхування: міжнародний аспект // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – Хмельницький, 2005, 1-2 (13-14), С. 166-171. 7. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Бельгії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.syban.be/about.aspx> 8. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Франції: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.assuratore.fr/en/16-summary> 9. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Великобританії: <http://www.nuclear-risk.com/aboutUs.asp> 10. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Великобританії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclear-risk.com/home.asp> 11. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Швеції і Фінляндії: Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.atompool.com/welcome/firapgetxt.php?id_pag=9 12. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Чехії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.cz/en/organizacni-struktura/> 13. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Чехії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.cz/en/pojisteni-odpovednosti/> 14. Генеральна асоціація німецьких страховиків. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://yearbook.gdv.de/en/business-trends/nuklearversicherung/> 15. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Словаччини. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.sk/> 16. Паризька конвенція про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії від 29 липня 1960 року Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_006/ed19630131 17. Портал радіаційного захисту Іспанії. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.ionizantes.ciemat.es/.../RevistaNuclear/> 18. Страхова галузь хоче щоб Фукусіму закрили, але DKVG не бажає платити. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://myfukushima.info/2011/04/18/insurance-industry-watches-fukushima-closely-but-dkvg-wont-pay-on-earthquakes/> 19. Ядерне законодавство Центральної і Східної Європи. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://books.google.com.ua/books?isbn=9264185259> 20. Ядерне законодавство Центральної і Східної Європи. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://books.google.com.ua/books?isbn=9264015442> 21. Nuclear Legislation. Third Party Liability, Paris, IEC – NEA, 1990.

Надійшла до редколегії 28.03.12

Р. Марусенко, канд. юрид. наук

ПОГЛЯД НА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРИНЦИПІВ ОСТАННЬОГО

Аналізуються проблеми формування земельного кадастру в Україні відповідно до принципів його функціонування, проголошених законодавством.

Ключові слова: Державний земельний кадастр, кадастрова інформація, геодезична мережа.

Анализируются проблемы формирования земельного кадастра в Украине согласно принципам его функционирования, закреплённых законодательством.

Problems of State Land Cadastre according to legal principles of its functioning are analyzed.

The problems in the land cadastre in Ukraine in accordance with the principles of its operation, as set forth by law.

Keywords: State Land Cadastre, cadastral data, geodetic network.

Важливість існування земельного кадастру в державі важко переоцінити. Державний земельний кадастр як інтегрована система обліку якісних та кількісних характеристик земель в межах території України вже багато років перебуває в стані формування. Створення державного земельного кадастру як системи відомостей про земельні ділянки та права на них на даний час не завершено; до недавнього часу було відсутнє й законодавче забезпечення його ведення. Лише з 2013 року планується, що запрацює довгоочікуваний ЗУ "Про державний земельний кадастр" (надалі – Закон).

В Україні вже багато років спостерігається ситуація ведення "земельного кадастру", сформованого за формою та у спосіб, регламентовані численними підзаконними актами, які нерідко суперечать один одному, а так само вимогам законодавчих актів. Однією з проблем, яка породжена таким станом речей, і потребує, на нашу думку, дослідження, є відсутність системи несуперечливих даних, які можуть стати інформаційним наповненням кадастру, що запроваджується Законом. Іншим ускладненням є необхідність створення передумов до належної фіксації та можливості подальшого використання таких даних, чого не забезпечує наявний "земельний кадастр". Виходячи з цього, ми маємо на меті розглянути ряд важливих питань та невирішених на даний час проблем, які можуть стати на заваді ефективного функціонування земельно-кадастрової системи.

Дослідженням питань формування земельно-кадастрової системи займалось велике коло дослідників. В частині питань, що будуть порушені нижче, слід відзначити праці таких правників як С.В. Гринько, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, а так само фахівців суміжних спеціальностей – А.Г. Мартин, А.Д. Юрченко та інших. В той же час, наявні дослідження не охоплюють усієї гами проблемних питань, невирішених питань лишається ще чимало.

Створення системи ведення Державного земельного кадастру повинно відбуватися за допомогою певних принципів. Принципи є свого роду стрижнем, на якому будується система норм відповідної сфери правового регулювання. Відтак, проаналізуємо окремі проблеми земельного кадастру в Україні на сучасному етапі через призму принципів, визначених у ст.3 ЗУ "Про державний земельний кадастр".

До визначальних принципів побудови системи земельного кадастру законодавець відносить принцип обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти (ст. 3 Закону). В повній мірі цей принцип має бути реалізовано у майбутньому при здійсненні трансакцій із земельними ділянками відповідно до норм Закону. Варто зазначити, що необхідність внесення відомостей про земельні ділянки до Державного земельного кадастру була закріплена ще у Постанові КМУ від 12.01.1993 № 15 "Про порядок ве-

дення державного земельного кадастру". Проте, суцільна інвентаризація земель, яка повинна була стати основою для накопичення такої інформації і була передбачена ще Постановою ВРУ від 18.12.1990 № 563-XII "Про земельну реформу" насамперед через недостатнє бюджетне фінансування відповідних заходів так і не була проведена, а тому повнота відомостей про земельні ділянки у Державному земельному кадастрі не сягає 100%.

За твердженням фахівців, у матеріалах державного земельного кадастру немає офіційної інформації про майже 70% наявних земельних ділянок, на які оформлені правовстановчі документи. Не всі межі земельних ділянок мають координати поворотних точок, що свідчить про некоректність формування земельних ділянок як об'єктів права; при їх визначенні використовувалися різні системи координат, що не дозволяє узгодити отримані дані між собою; не збігаються місця розташування земельних ділянок на кадастрових планах і на місцевості тощо [1, с. 62].

Наразі кількість спорів щодо меж земельних ділянок та з приводу виявлених помилок та неточностей кадастрової інформації досить значна. При цьому не остання причина виявлення помилок – необхідність скористатись тими чи іншими даними. Помилки у даних, які на даний момент не використовуються або є інформацією з обмеженим доступом, будуть виявлені лише згодом. На нашу думку, це може бути однією з причин зволікання відкриття доступу до кадастрової інформації.

Принцип обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей слід розмежовувати із принципом повноти вже наявних на даний час відомостей в Державному земельному кадастрі про земельні ділянки на території України. Цей принцип на сьогодні також не реалізується.

Фактично цілий ряд зазначених у ст. 3 Закону принципів (обов'язковості внесення відомостей про всі об'єкти; достовірності та повноти відомостей; безперервності їх внесення; документування) обслуговують одну мету – забезпечення повноти та актуальності даних кадастру про відповідні об'єкти в кожен момент часу.

Повноту потрібно розглядати у двох розуміннях – як наявність відомостей про усі земельні ділянки в межах території України та як наявність усіх передбачених законом відомостей про кожну конкретну земельну ділянку.

На думку фахівців, одним з головних недоліків існуючого земельного кадастрового обліку слід вважати його статистичний характер (починаючи з радянських часів, актуалізація кадастрових даних підмінялася веденням статистичної звітності з кількісного обліку земель за формами №6-зем, 6а-зем, 2-зем), просторові характеристики обліковувалися з недостатньою точністю та ретельністю [2]. Це й не дивно, адже навіть законодавчо закріплений обов'язок землевласників та землекористувачів надавати дані про зміни у стані земель не має дієвого механізму реалізації.

На даний час відомості земельного кадастру фрагментарні і зібрані переважно у паперовій формі, що ускладнює його централізацію.

Певною вадою реалізації принципу документування всіх відомостей Державного земельного кадастру можна вважати процедуру збирання відомостей про земельні ділянки та стан використання земель.

У спеціальній літературі [3, с. 54] слушно зазначається, що наявний матеріал з обліку земель (форми 2-зем, 6-зем) насправді часто є обліком землекористувачів, а не земель. Статистична звітність виходить із припущення, що землекористувач здійснює землекористування згідно із основними видами своєї економічної

діяльності. Це припущення загалом є слушним, проте не обов'язково це має відповідати дійсності.

Зазвичай дані про якість земель отримуються під час інструментального та інших видів обстежень. Наприклад, збір інформації про функціональне призначення та фактичне використання земельної ділянки, інформації про наявні обмеження, перелік правових, агротехнологічних, екологічних обмежень є метою інвентаризації земель (кадастрового землеустрою) (див. Вказівку Держкомзему "Про склад вихідної інформації з інвентаризації земель в населених пунктах (кадастровий землеустрій)" від 25.09.1997 №50). У 2011 році проведено інвентаризацію земель загальною площею 314,1 тис. гектарів. Зокрема, в межах населених пунктів ці роботи завершено на площі 56,2 тис. гектарів, за межами населених пунктів – 257,9 тис. гектарів. Нині площа земель населених пунктів, інвентаризацію яких проведено, становить 64,8 відсотка від загальної площі. За межами населених пунктів виконано роботи з інвентаризації земель несільськогосподарського призначення на 80,7 відсотках від їх загальної площі [4].

Дискретність кадастрових даних вважається серйозним недоліком нинішньої земельно-кадастрової системи: станом на початок 2011 р., у державному реєстрі земель обліковуються семантичні та картографічні характеристики лише 46,6% загальної кількості земельних ділянок (25,1 млн). При цьому реєстрація меж кожної конкретної земельної ділянки здійснюється незалежно від інших земельних ділянок, а тому вимога "відсутності перетинів і розривів" між суміжними ділянками виконується лише стосовно обмеженої кількості ділянок, відомості про які зібрані в базі даних Центру державного земельного кадастру [5, с.48]. Це нерідко призводить до очевидних в даному випадку накладань та перетинів меж та, як наслідок, численних спорів з цього приводу. Проблему посилює необхідність вирахування координат поворотних точок деяких суміжних земельних ділянок у різних геодезичних системах координат, про що буде сказано нижче.

Таким чином, маємо відсутність в органах земельних ресурсів необхідних відомостей про велику частину земель в межах території України, як і наявність спотворених даних – наслідок непроведення зазначених вище робіт. Реєстр судових рішень містить численні справи з приводу виправлення наявних помилок, та навіть у п. 4 Розділу VII Закону фактично визнається масштаб проблеми – для виправлення наявних на момент запровадження кадастру помилок прописаний окремий механізм.

Крім того, на даний час прийнято ПКМ "Про затвердження порядку проведення інвентаризації земель" від 23.05.2012. Водночас маємо зазначити, що правові підстави і процедура інвентаризації земель були наявні й раніше – бракувало їх реалізації (див., напр., Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затв. наказом Держкомзему №85 від 25.08.1997, Тимчасові методичні вказівки по кадастровому землеустрою (інвентаризації земель), затв. першим заст. голови Держкомзему України 04.08.1999 тощо).

Фахівці стверджують, що оскільки ведення форм статистичної звітності №6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем здійснюється територіальними органами земельних ресурсів, а ведення Державного реєстру земель забезпечується Центром державного земельного кадастру, то із часом, у відомостях цих двох баз даних, ведення яких технічно і організаційно не пов'язане між собою, почали виникати відмінності [6].

Стверджується, що в окремих районах значна кількість сільських рад до недавнього часу вела облік земель

в документах старого зразка – земельно – кадастрових книгах [7]. Як показали розпочаті роботи з оновлення планового-картографічних матеріалів, існують цілі масиви, які в той чи інший спосіб достовірного обліку не знайшли. Фактично відсутнє подання звітності власниками землі та землекористувачами місцевим радам про зміни, що відбулися в складі їх землекористування, і як наслідок – невідповідність звітних даних фактичному використанню земель за минулий рік та подальше надання неповних відомостей на державному рівні.

Серйозним недоліком в частині забезпечення принципу об'єктивності, достовірності земельно-кадастрової системи є складнощі запуску автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру (АС ДЗК) – системи, що покликана забезпечити оперування даними в електронній формі.

У 2011 році система працювала в пілотному режимі лише на рівні Гайсинського району Вінницької області, проте до неї планується підключити всі області. За твердженням фахівців лише до 2025 року до АС ДЗК має бути перенесена вся інформація, що зараз знаходиться у паперовому вигляді [8]. Такі оцінки ставлять під питання цілий масив нормативних процедур, відповідно до яких кадастр має вестись паралельно у паперовій та електронній формі; так само виникають питання щодо можливості інформаційного обміну даними кадастру із органами державної влади, які таких відомостей потребують (наприклад, органи реєстрації речових прав на нерухоме майно). Крім того, ледь не анекдотичними у фахових колах вважаються ситуації, коли неможливість отримання відповідних даних органи державної влади чи місцевого самоврядування компенсують вимогою надання "довідок" невстановленого зразка (напр., довідки про те, що особа не скористалась правом на приватизацію земельної ділянки із усіх населених пунктів, в яких вона була зареєстрована і проживала).

Відкритість та доступність відомостей Державного земельного кадастру протягом всього часу його існування залишається дуже актуальним питанням, з огляду на відсутність можливості отримання таких даних зацікавленими особами.

Передбачається, що частина інформації Державного земельного кадастру буде інформацією з обмеженим доступом: "...платною буде більше поглиблена інформація, необхідна для використання банками, нотаріатом, землепоряджувальними організаціями. Це відомості про нормативну грошову оцінку, земельні угіддя, частини ділянки, на які поширюється дія сервітуту або договору суборенди, координати поворотних точок меж об'єктів кадастру, опис ґрунтів, надр і так далі" [9].

Тенденції вітчизняного законотворення свідчать про свідоме закриття законодавцем доступу громадськості до такого роду даних. Це не зовсім відповідає світовій практиці відкритості, гласності, публічності ведення подібних реєстрів, а також принципу гарантування прав. Спроби отримання такої інформації в органах земельних ресурсів часто виявляються безрезультатними, оскільки останні схильні вважати, що вони не зобов'язані надавати відповідну інформацію. Свого часу відкритість відомостей "про персональні дані особи (а саме про її майновий стан)" стала одним з концептуальних зауважень Президента України до проекту ЗУ "Про державний земельний кадастр" [10], через яке проект не став законом. Разом із цим, у світовій практиці 70% країн мають відкритий для доступу громадськості кадастр, 9% – відкритий частково відкритий. Одним із пріоритетів розвитку сучасної кадастрової системи визнається саме принцип відкритості та прозорості і забезпечення можливості доступу до відповідної інфор-

мації через мережу Інтернет (наприклад, європейська мережа EULIS).

Для прикладу, в Швеції, яка однією з перших країн запровадила прогресивну автоматизовану комерційну систему доступу до інформації про зареєстровані права, отримання таких даних можливе з десятків тисяч терміналів по всій країні (це дані про володільця, наявні застави, вартість купівлі-продажу земельної ділянки, площу об'єкта тощо) [11].

Публічна доступність даних кадастрових систем є однією з визначальних ознак сучасної світової системи реєстрації прав на землю, що підтверджується як наявними аналітичними даними [12], так і пріоритетами, визначеними міжнародною програмою Кадастр 2014 [13].

Разом із веденням Державного земельного кадастру в паперовому вигляді нормами аналізованого Закону передбачається доступ до відповідних даних в електронній формі. Ч. 2 ст. 5 Закону передбачає, що у разі виявлення розбіжностей між відомостями на електронних та паперових носіях пріоритет мають відомості на паперових носіях.

Наразі де-факто земельний кадастр в Україні залишається "паперовим". Автоматизація ведення Державного земельного кадастру практично унеможливлена. Це зумовлено в першу чергу невизначеністю до недавнього часу режиму земельно-кадастрових даних "в електронному вигляді". Вже тривалий час для подання інформації до земельного кадастру використовуються "обмінні файли" (на підставі яких і формується база даних ДЗК), що акумулюються підрозділами Центру державного земельного кадастру з 2003 р. За своїм юридичним значенням вони вважаються нікчемними, оскільки, за твердженням фахівців, обмінні файли ніколи не мали навіть цифрових підписів [5, с.48], хоча така вимога з метою захисту документів у електронній формі від спотворення формально передбачена.

Електронні документи для забезпечення їх ідентифікації та упередження порушення цілісності мають відповідати вимогам ЗУ "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронний цифровий підпис", а саме містити електронний цифровий підпис особи, яка є розробником (відправником) документа.

На даний час чинне Положення про порядок ведення державного земельного кадастру, затв. Постановою КМУ від 12.01.1993 № 15 не визначає вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронних документів, що можуть бути підставою для внесення відомостей до системи Державного земельного кадастру. Водночас це ніяким чином не є підставою для нехтування вимогами вищевказаних законів. З іншого боку, практика, що склалася на даний час, практично унеможливила запуск АС ДЗК в електронній формі, саме через невизначеність правового режиму земельно-кадастрових даних "в електронному вигляді".

Питання правового режиму інформації, необхідної для ведення земельного кадастру, є актуальним і у частині формування геодезичної та картографічної основи, без якої ведення кадастру неможливе.

Лише після видання наказу Служби безпеки України "Про затвердження Змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю" №755 від 25.11.2009 в Україні нарешті скасовано режим секретності щодо геопросторової інформації і точних планово-картографічних матеріалів, що створює передумови до забезпечення в майбутньому публічності, доступності кадастрових планів і карт, а також ортофотопланів та індексних карт та системного підвищення якості і відкритості кадастрових даних. До 2009 року такі дані відносились до державної таємниці. Саме багаторічна

узаємнічність кадастрових відомостей вважається фахівцями однією з головних передумов масового накопичення в кадастрових базах даних недостовірних або неякісних геопросторових відомостей про земельні ділянки [5, с.48].

Картографічна основа ведення Державного земельного кадастру на даний час тільки формується. Це особливо викликає занепокоєння з огляду на те, що фіксація та гарантування прав на земельні ділянки шляхом внесення відомостей про них до певних документів здійснюється вже більше десяти років.

Так, за повідомленням в рамках проекту Світового банку "Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру" станом на вересень 2011 року повідомляється, що "[в] Україні завершено суцільну аерофотозйомку території. Таким чином, країна вперше отримала картографічну основу для ведення Державного земельного кадастру та виконала одну з ключових вимог ЄС... Україна вперше отримала можливість вести повний облік своїх земель... Фахівці не виключають, що за результатами суцільної аерофотозйомки Україна "отримає" нову площу своєї території... Якщо бути точним, відзнято 99,6% території країни – залишок у 0,4% становлять матеріали, які потребують доопрацювання ..." [14].

Звісно, виконання Програми топографо-геодезичного та картографічного забезпечення України на 1998-2002 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. N 181, та Державної науково-технічної програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003-2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. N 37 дало змогу досягти певних зрушень у топографо-геодезичній діяльності та національному картографуванні. Водночас викликає занепокоєння якість вже зафіксованих у складі кадастрової документації даних за відсутності картографічної основи.

На даний час близько 70 відсотків топографічних карт і планів усіх масштабів є матеріалами більше ніж 15-ти річної давності, у зв'язку з чим за актуальністю та інформаційним змістом вони не відповідають сучасним потребам. За даними Розпорядження КМУ від 29 грудня 2010 р. N 2354-р "Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2011-2015 роки" відсутня ефективна постійно діюча система поновлення геопросторових даних, місцеві системи координат населених пунктів не прив'язані до Державної геодезичної мережі, геопросторові дані не відповідають вимогам міжнародних стандартів у сфері географічної інформації/геоматики.

На викладену проблему накладаються й наслідки інших процесів, які своєчасно не були завершені. Так, станом на січень 2010 року із 29835 населених пунктів України встановлено межі згідно із проектами землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту у 19252 населених пунктах, що становить 64,5% від їх загальної кількості, в тому числі: міста обласного значення (179) встановлено – 78 або 43,6%, міста районного значення (280) встановлено – 112 або 40%, селища міського типу (886) встановлено – 552 або 62,3%, сільські населені пункти (28490) встановлено 18510 (65%) [15].

Багато наявних меж населених пунктів є застарілими – наприклад, востаннє межі Києва офіційно затверджувалися у 1936 р., з тих пір фактична площа міста виросла майже на 200 кв. км. Основною причиною повільних темпів робіт із встановлення меж озвучується

дефіцит коштів. Проте співставлення вартості витрат на визначення меж населених пунктів із надходженнями до бюджету від використання земельних ресурсів (витрати складають 3-8 % від надходжень) дозволяє вважати, що проблема є перебільшеною [16].

Розпорядженням КМУ від 26.10.2011 № 072-р "Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення" зафіксовано одним із завдань встановлення меж 16738 населених пунктів із терміном виконання до кінця 2018 року. Це дозволяє прогнозувати, що виправлення наявної ситуації потребуватиме чимало часу.

Окрім згаданої вище процедури картографування місцевості, принцип єдності методології ведення кадастру забезпечується створенням та підтримання єдиної системи просторових координат на території України. Для цієї мети створюється державна геодезична мережа як геодезична основа ведення земельного кадастру (ч. 1 ст.8 Закону).

Ця мережа "є носієм геодезичної системи координат і висот України" (п.2 Основних положень створення Державної геодезичної мережі України, затв. ПКМ від 08.06.1998 №844) і створюється, зокрема, для встановлення єдиної геодезичної системи координат та висот на території країни, геодезичного забезпечення ведення державного земельного кадастру.

У результаті виконання постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. N 1259 "Деякі питання застосування геодезичної системи координат" в Україні з 1 січня 2007 р. формально впроваджено Державну геодезичну референцну систему координат УСК-2000, яка відповідає сучасним вимогам до впровадження єдиної високоточної координатної основи картографування території із застосуванням новітніх технологій, створено базовий набір геопросторових даних на території України. Нажаль, до недавнього часу не спостерігається відкритий перехід від УСК-2000 до більш прогресивної міжнародної системи WGS-84 або до її більш досконалого аналогу ITRF-2000 [17].

Більше того, практики стверджують, що у геодезичній роботі та картографуванні продовжують паралельно використовуватись декілька систем, і навіть перехід на УСК-2000 лишається справою часу [18]. Заради справедливості слід зауважити, що хоча не до кінця вирішеним залишається завдання з трансформування координат, тобто переведення даних координат однієї референцної системи до іншої, основними перевагами УСК-2000 у порівнянні із попередніми геодезичними системами є те, що ця система координат встановлена за умови паралельності її осей просторовим осям Міжнародної загальноземної референцної системи координат ITRS та чітко узгоджена з Міжнародною загальноземною референцною системою координат ITRS на епоху 2000 року – ITRF2000 [19, с.16].

На практиці ж, наприклад, в АПК здебільшого використовуються місцеві геодезичні системи координат, узгодження яких між собою та із загальнодержавною – справа нетривіальна; в багатьох регіонах ще нещодавно обрахунки здійснювались із використанням СК-63, яка де-юре давно не повинна використовуватись для формування нових об'єктів. Помилки в цьому процесі також мають наслідками нестиковку, накладання меж великої кількості земельних ділянок.

Помилки новостворюваної кадастрової системи можливі і внаслідок інших незавершених процедур, які мають передувати внесенню даних до державного земельного кадастру. Йдеться про систему кадастрового зонування.

Відповідно до ст. 197 ЗК України та ЗУ "Про Державний земельний кадастр" важливою складовою кадастру, що забезпечує системність інформації земельного кадастру, є кадастрове зонування, що включає встановлення місця розташування обмежень щодо використання земель, меж кадастрових зон та кварталів, оціночних районів та зон та кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці).

В ідеалі межі кадастрових кварталів (зон), за твердженнями фахівців, повинні проходити по зовнішніх межах земельних ділянок (кварталів). Таким чином, межі всіх об'єктів будуть топологічно узгодженими, а координати меж кадастрових кварталів (зон) будуть співпадати з координатами відповідних пунктів меж земельних ділянок [20, с.90].

На практиці кадастрове зонування і розробка індексних карт передують проведенню суцільної інвентаризації земельних ділянок, а тому спочатку розробляються орієнтовні (проектні) меж кадастрових зон і кварталів, виходячи з наявних топографічних планів та містобудівної документації відносно території міста. При розробці проектних меж кадастрових кварталів може бути використана схема містобудівних кварталів, схеми червоних ліній тощо, а також схеми землеоціночного поділу території. Поширеним є встановлення фіксованих меж кадастрових кварталів із закріпленням їх із використанням осевих ліній доріг, тротуарів, меж землеволодінь тощо. Недоліком такого підходу вважається просторова нестабільність зазначених ліній, пов'язана з ймовірністю реконструкції шляхів, змінами у містобудівній документації та ін. Це призводить до певних труднощів, пов'язаних із необхідністю перевизначення координат вузлів меж кварталів, ускладненням розрахунку балансу площ кадастрових кварталів і кадастрових зон тощо [21, с. 263].

Фахівці відмічають, що неврегульованість системи адміністративно-територіального устрою України (перш за все, невизначеність меж адміністративно-територіальних утворень) також є причиною недосконалості наявного кадастрового зонування – "прив'язка" кадастрових одиниць до системи адміністративно-територіального устрою робить кадастрово-реєстраційну систему "заручником" територіальних конфліктів (наприклад, наразі поза кадастровим зонуванням перебуває близько 4 млн. га територіального моря України) [6].

Становлення меж кадастрових зон і кварталів в Україні здійснювалося досить безсистемно та хаотично. Лише з 1 січня 2011р. Постановою Уряду "Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них" №1117 від 8 грудня 2010 р., остаточно запроваджено Порядок складення та затвердження індексних кадастрових карт і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення. Цей нормативний документ встановлює досить загальні вимоги до формування індексних кадастрових карт (планів), у т.ч. передбачає відмінні процедури їх створення у електронному та паперовому вигляді. Залишається незрозумілою доля існуючого кадастрового зонування, адже, за даними Держкомзему, станом на 2008р., в попередні роки в Україні вже виділено 56,5 тис. кадастрових зон та 378 тис. Кварталів [5, с.50].

Схожа ситуація спостерігається і щодо індексних кадастрових карт. Розробка індексних карт полягає власне у поділі території на кадастрові зони та кадастрові квартали з подальшим присвоєнням кадастрових номерів земельним ділянкам. Станом на 10.2011 індексних кадастрових карт спеціалісти виконали на 344896,95 кв. км. Це 57,3 відсотка від законтракованих обсягів площі всієї території України [22].

Вважаємо, що ситуація, яка складається, не може бути оцінена позитивно. Створення картографічної, геодезичної основ ведення земельного кадастру, актуалізація наявних даних, проведення інвентаризації земель та визначення режиму формування та користування кадастровою інформацією повинні передувати розподілу та перерозподілу земель і формуванню нових об'єктів, а не навпаки, як має місце в умовах сучасної земельної реформи.

З проведеного огляду реалізації принципів ведення земельного кадастру видно, що на даний момент мета ведення Державного земельного кадастру – інформаційне забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб необхідною інформацією не може бути в повній мірі досягнута з огляду на неповноту та неточність великої частини таких даних. Маємо також зазначити, що у статті проаналізовані далеко не усі питання, які постають та потенційно вбачаються актуальними при веденні земельного кадастру. Велике коло актуальних питань ще потребуватимуть опрацювання науковцями, практиками та законодавцем.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що проведений аналіз стану дотримання принципів Державного земельного кадастру засвідчив наявність багатьох не вирішених питань. Велика частина з них, на наше глибоке переконання, є наслідком відриву правореалізації від правотворення, адже нормативні підстави для вирішення багатьох порушених питань існують вже більше десяти років. За таких умов зволікання в частині створення реформування земельного кадастру справді надає Україні шанс перевершити у тривалості реформаційних перетворень Мексику, країну, у якій процес реформування сучасних земельних відносин був найдовшим у світі – 23 роки.

1. Юрченко А. Результати реформування земельних відносин і перспективи запровадження ринкового обігу земель в Україні // Національна безпека і оборона. – 2011. – №6. – С. 62. 2. Кулінич В.В., Мартин А.Г., Євсюков Т.О. Деякі аспекти вдосконалення земельно-кадастрового обліку для потреб еколого-економічної оцінки земель // Землепорядний вісник. – 2004. – №4. – С.12-15. 3. Федорченко М., Янов О. Земельне право України: посібник для практиків у двох томах. Т. 1. Земельні відносини в населених пунктах / За заг. ред. М. Федорченка. – К., 2006. – С.54. 4. За дев'ять місяців цього року власники паїв уклали понад 4,61 млн договорів оренди. Нараховано орендну плату на суму 5,7 млрд гривень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=127860&cat_id=20657 5. Мартин А. Перспективи розвитку державного земельного кадастру в Україні // Національна безпека і оборона. – 2011. – №6. – С. 48. 6. Мартин А. Проблеми державного земельного кадастру в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn_cadastre.pdf 7. Олійник Н.Р. Кількісний і якісний облік земель органами місцевого самоврядування – головна основа ведення державного земельного кадастру (практичний аспект). – Випуск №52-53 (серпень-вересень) 2008рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zem.te.ua/?menu=info&id=273> 8. Чи вписується українська система кадастру у світові тенденції? – 30.09.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zemreforma.info/index.php?option=com_content&view=article&id=592%3A2011-11-03-20-20-34&catid=40%3A2009-06-23-08-56-45&Itemid=61&lang=uk 9. С. Тимченко. Цит по: [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1313656605> 10. Пропозиції Президента України до Закону 13.04.2007. – [електронний ресурс]. – Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=3072111. Див.: www.lantmateriet.se 11. Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.geo-garant.ru/cgi-bin/content.pl?p=52&nid=17> 12. Кадастр 2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-russian.pdf> 13. Земельний кадастр: в Україні завершено суцільну аерофотозйомку території країни – близько 600 тисяч км2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zemreforma.info/index.php?option=com_content&view=article&id=572%3A600-2&catid=40%3A2009-06-23-08-56-45&Itemid=61&lang=uk 14. Сайт Держгеоагентства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=107003&cat_id=97889 15. Сайт Держгеоагентства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myland.org.ua> 16. Поиск звезд и денег во Вселенной. Еженедельник 2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. –

<http://2000.net.ua/2000/aspecty/auka/48470> 18. Геодезія СК-42, СК-63, WGS 84, ITRF, УСК-2000... ключ к системе. // Геопрофиль. – 2008. – ноябрь-декабрь. – С. 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://www.internetgeo.info/uploads/journals/geoprofile0308/syst_koordinat.pdf 19. Задемленюк А.В. Про сучасний стан координатного забезпечення та перспективи його вдосконалення для задач кадастру // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2008. – Вип. 70. – С. 16. 20 Ляшенко А.А. ГІС-технологія кадастрового зонування міських територій // Інженерна

геодезія. – К.: КНУБА, 2002. – Вип. 46. – С.90. 21. Шеремет А. П. Земельне право України: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Шеремет – [2-ге вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – С. 263. 22. Прес-служба Державного агентства земельних ресурсів – 06.10.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=3076&lang=uk&razd=NEWS>

Надійшла до редколегії 28.03.12

УДК 349.6

О. Шомпол, асист.

МЕХАНІЗМ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

У статті автором проаналізовано основні елементи національного механізму імплементації міжнародних екологічних угод у сфері екологічних прав людини. Виявлено недоліки правового регулювання у цій галузі та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: національний механізм імплементації, міжнародні екологічні угоди, екологічні права людини.

The author analyzes the main elements of a national mechanism for the implementation of environmental treaties in the sphere of environmental human rights. Shortcomings of legal regulation in this area are revealed and suggestions for elimination are proposed.

Key words: national implementation mechanism, international environmental treaty, environmental human rights.

В статье автором проанализированы основные элементы национального механизма имплементации экологических договоров в сфере экологических прав человека. Выявлено недостатки правового регулирования в данной сфере и сформулированы предложения по их ликвидации.

Ключевые слова: национальный механизм имплементации, международные экологические договора, экологические права человека.

Останнє півстоліття міжнародне співтовариство приділяючи значну увагу вирішенню глобальних екологічних проблем, одночасно визначає як ключове питання визнання, закріплення та забезпечення основних екологічних прав людини. В умовах значного погіршення стану навколишнього природного середовища, проблеми вичерпаності природних ресурсів та їх надмірного використання, зростання різних видів небезпек об'єктивно детермінується необхідністю визначення на рівні міжнародних угод основних вимог щодо забезпечення та захисту екологічних прав людини як на міжнародному, так і на національному рівнях. Проте, недостатньо узгодити та закріпити у міжнародному договорі позиції держав щодо розуміння та змісту таких прав людини, так звані стандарти. Важливим є питання щодо їх реалізації та запровадження на внутрішньодержавному рівні.

Україна, як незалежна та суверенна держава, є суб'єктом міжнародного права та бере активну участь у міжнародно-правовому співробітництві в галузі охорони навколишнього природного середовища, забезпечення та захисту екологічних прав людини. З огляду на це, актуальним напрямком наукових досліджень є розгляд національного механізму імплементації міжнародних стандартів екологічних прав людини, зокрема в Україні.

Актуальністю даного питання обумовлюється і тим, що відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р., виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення екологічних прав людини, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки, міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки розглядаються як одні з основних інструментів реалізації екологічної політики України [10].

Загальнотеоретичні питання реалізації міжнародно-правових норм були предметом дослідження низки фахівців у сфері міжнародного публічного права: А.С. Гавердовського [3], А.І. Дмитрієва, В.І. Муравйова [4] та інших. Окремі питання реалізації міжнародних екологічних угод, в тому числі, у сфері забезпечення екологічних прав людини, розглядалися у роботах

В.І. Андрейцева [1], А. Андрусевича, Г.І. Балюк [2], С.М. Кравченко [5], М.В. Краснові [6], Н.Р. Малишевої [7], Ю.С.Шемшученка [8] та інших.

Метою даної статті є розгляд внутрішньодержавного механізму імплементації міжнародних екологічних угод у сфері забезпечення та захисту екологічних прав людини в Україні на прикладі окремих екологічних угод.

На науковому рівні, в доктрині міжнародного публічного права, під механізмом імплементації міжнародно-правових норм розуміють певну сукупність правових та інституційних заходів, які використовують суб'єкти міжнародного права на міжнародному та національному рівнях з метою реалізації приписів норм міжнародного права [3, с. 92]. Враховуючи співвідношення двох правопорядків та правових систем – міжнародної та національної (внутрішньодержавної), механізм імплементації міжнародно-правових норм поділяють на міжнародний та національний, які, на думку А.С. Гавердовського, не можуть розглядатися у виключній автономії один від одного [3, с. 93-94].

Процес імплементації норм міжнародного права на національному рівні умовно поділяють за його внутрішнім змістом на дві складові: нормативний механізм (сукупність нормативних засобів) і організаційно-правовий (сукупність державно-владних інститутів) [4, с. 187].

На думку А.І. Дмитрієва, нормативний механізм розглядається як сукупність нормативних засобів, до яких належать: а) конституційні положення та норми загального характеру, які закріплюють основні гарантії сумлінного виконання державою міжнародно-правових зобов'язань; б) норми про функції і повноваження (так звані норми про компетенцію органів і посадових осіб у зв'язку з виконанням міжнародних договорів); в) норми про форми і способи реалізації міжнародно-правових норм у системі національного законодавства. Організаційно-правовий механізм імплементації норм міжнародного права на національному рівні являє собою комплекс тих чи інших органів держави, що беруть участь у здійсненні цих норм, і здійснюваних ними заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань держави. Організаційно-правовий механізм імплементації органічно пов'язаний із нормативним механізмом, фактична реалізація якого здійснюється

шляхом реальної діяльності передбачених для цього різних за статусом, повноваженнями і характером органів держави [4, с. 188-189].

Зазначені вище загальнотеоретичні підходи можуть бути повною мірою екстрапольовані на механізм імплементації міжнародно-правових норм щодо забезпечення екологічних прав людини в Україні. На прикладі окремих Конвенцій розглянемо проблемні питання механізму імплементації основних міжнародних стандартів забезпечення та захисту екологічних прав людини в контексті дотримання Україною зобов'язань, закріплених у Конвенції Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) (1998 р.) та Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) (1992 р.).

Нормативний механізм імплементації зазначених міжнародних угод складають: по-перше, конституційні норми. Відповідно до ст. 9 Конституції України [9] міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких висловила Верховна Рада України, стають частиною національного законодавства. Відповідно до даного положення Конституції України норми міжнародних договорів, що стали частиною національного законодавства України застосовуються в тому ж порядку, що й норми національних законодавчих актів.

Відповідно до вказаної статті визначено пріоритет вимог міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, перед нормами національних законодавчих та нормативно-правових актів. Порядок укладення та форми висловлення згоди на обов'язковість міжнародних договорів для України визначені на рівні Закону України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. [11].

Чинні міжнародні договори України в галузі охорони навколишнього природного середовища можна класифікувати за різними критеріями. В залежності від часу приєднання України до міжнародної угоди можна виокремити дві великі групи: 1) міжнародні договори Радянського Союзу та Української РСР, що діють на території України відповідно до законів України "Про правонаступництво" від 12 вересня 1991 р. [12] та "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. [11]; 2) міжнародні договори, до яких Україна приєдналась як незалежна, суверенна держава.

Основними правовими формами участі держав у міжнародному співробітництві є підписання та участь у міжнародно-правових договорах, угодах, а також, членство та участь у діяльності міжнародних організацій або співпраця із ними. Україна активно реалізує обидві форми міжнародного співробітництва, зокрема у сфері забезпечення та захисту екологічних прав людини.

По-друге, норми про функції та повноваження. Такі норми, зазвичай визначають повноваження органів і посадових осіб, в першу чергу, на підписання міжнародних угод та подальшу їх реалізацію. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори і підписує міжнародні договори України від імені держави. Законом України "Про міжнародні договори України" закріплено перелік осіб, які мають право підписувати міжнародні договори від імені держави без спеціальних на те повноважень – Президент України, Прем'єр-міністр України, міністр закордонних справ. Такі повноваження можуть бути делеговані. Наприклад, Орхуська конвенція від імені України була підписана заступником Міністра охорони навколишнього природного се-

редовища та ядерної безпеки України Я.І.Мовчаном, відповідно до повноважень, закріплених у розпорядженні Президента України від 23 червня 1998 р. [20].

По-третє, норми про форми і способи реалізації норм міжнародних угод. Дана група норм складає найбільший інтерес з точки зору фактичної реалізації міжнародно-правових зобов'язань на національному рівні.

Конвенція Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [13], ратифікована Верховною Радою України згідно з Законом України від 6 липня 1999 р. [14], визначає правові засади доступу громадськості до екологічної інформації на рівні міжнародних стандартів, які мають бути забезпечені на національному рівні в частині доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень та доступі до правосуддя.

Конвенцією передбачено, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього та майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

На нашу думку, одним із важливих положень Конвенції, яке полегшує доступ громадськості до екологічної інформації, є положення про те, що зацікавлена громадськість (під якою розуміють одну, або більше осіб) не має доводити свою зацікавленість у отриманні такої інформації.

Конвенцією закріплено цілу низку зобов'язань держав-учасниць, які мають бути реалізовані на національному рівні щодо забезпечення вільного доступу їх громадян до екологічної інформації, а саме – щодо збору, зберігання та оновлення такої інформації, обов'язкового та періодичного оприлюднення екологічної інформації.

З метою реалізації положень Орхуської конвенції у національному законодавстві Законом України від 28 листопада 2002 р. [15] було внесено зміни і доповнення до ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", які закріпили право громадян на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань.

Загальні організаційно-правові засади забезпечення доступу громадян до екологічної інформації, а також щодо збору, аналізу, зберігання відомостей, що віднесені до екологічної інформації визначені на рівні Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. Проте, сама процедура доступу громадськості до екологічної інформації визначена на рівні наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 169 від 18 грудня 2003 р. [16], яким затверджено Положення про порядок надання екологічної інформації. Окрім того, на рівні наказу Мінприроди України № 168 від 18 грудня 2003 р. [17] затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, яким визначені форми участі громадськості. На нашу думку, сама процедура доступу громадськості до екологічної інформації має бути закріплена на рівні законодавчих актів.

На зважаючи на перераховані заходи прийняті державою, практичні механізми реалізації положень Конвенції в Україні не були запроваджені повною мірою. Зазначені вище заходи правового характеру тільки фрагментарно, епізодично визначають форми та способи реалізації міжнародних стандартів забезпечення екологічних прав людини, оскільки закріплюється саме право людини, проте відсутнє закріплення кореспондуючого йому обов'язку уповноважених суб'єктів. На такий стан справ неодноразово звертали увагу сторони Орхуської конвенції.

Така ситуація, на нашу думку, обумовлена цілою низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів, що негативно впливають на ефективність виконання державою міжнародних зобов'язань, серед яких можна зазначити фактори політичного, економічного, соціального та правового характеру.

Серед факторів правового характеру доцільно розглянути наступне. По-перше, сам стан екологічного законодавства, якому притаманні такі ознаки як: розпорошеність правових норм щодо реалізації та захисту екологічних прав громадян, які закріплені на рівні багатьох законодавчих та нормативно-правових актів різної юридичної сили та навіть галузевого спрямування; відсутність збалансованості у закріпленні екологічних прав та визначенні екологічних обов'язків, які кореспондуються цим правам; відсутність конкретного визначення компетенції, повноважень, обов'язків національних державних органів щодо забезпечення екологічних прав людини. Такі повноваження державних органів часто формуються в узагальненому вигляді, або порядком відповідно до якого мають забезпечуватися екологічні права громадян визначений на рівні актів центральних органів виконавчої влади.

До вказаної групи чинників доцільно віднести питання планування та реалізації законотворчої діяльності у сфері забезпечення екологічних прав громадян. У якості прикладу можна навести наступне: 17 лютого 2011 р. було прийнято Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" [18], який фактично містить норми, що суперечать основним положенням Орхуської конвенції, оскільки в ньому передбачено проведення громадських слухань при затвердженні генеральних планів населених пунктів, а не конкретних об'єктів будівництва. Прийняття даного акту створило низку суперечностей на законодавчому рівні, що інколи унеможливило на практиці забезпечити на належному рівні реалізацію екологічних прав людини в Україні.

Законом України від 19 березня 1999 р. Україна ратифікувала без застережень Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) [19]. Таким чином, наша держава прийняла на себе зобов'язання виконувати положення згаданої Конвенції у повному обсязі, зокрема щодо інформування партнерів та отримання від них інформації про можливий транскордонний екологічний вплив проектів, що реалізуються на нашій території та території сусідніх держав. Проте, на сьогоднішній день, у національному законодавстві відсутні норми, які визначають порядок інформування та отримання від зацікавлених держав-учасниць інформації про можливий транскордонний вплив на довкілля, життя та здоров'я людини та проведення спільних оцінок транскордонного впливу на довкілля.

Вочевидь, що в сьогоднішніх умовах сформувалася необхідність приведення національного законодавства у відповідність до вимог Орхуської конвенції, Конвенції Еспо та виконання норм Конституції України та чисельних законодавчих актів щодо пріоритетності

норм міжнародних договорів над нормами національного законодавства.

Особливістю організаційно-правового механізму імплементації міжнародних норм на національному рівні є сам стан інституційно-організаційного забезпечення процесу імплементації міжнародних стандартів. Система уповноважених національних органів у сфері охорони довкілля, національного використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Україні є безпосереднім об'єктом реформування. Так, наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України, яке є уповноваженим національним органом щодо забезпечення виконання Україною більш ніж 30 екологічних угод, реорганізовували за роки незалежності України до 10 раз. Це, в свою чергу, пов'язано із постійною зміною відповідальних виконавців та координаторів по ряду міжнародних екологічних угод.

В діяльності національних органів щодо реалізації міжнародно-правових зобов'язань спостерігається певна неузгодженість дій різних національних органів, які відповідальні за реалізацію різних міжнародних угод в галузі прав людини. Наприклад, Міністерство юстиції України відповідальне за виконання Європейської конвенції з основних прав людини та свобод, а Мінприроди України відповідальне за впровадження Орхуської конвенції та інших екологічних угод.

Підсумовуючи викладене вище, можна говорити про те, що національний механізм імплементації міжнародних норм у сфері забезпечення екологічних прав людини в Україні потребує вдосконалення в частині визначення форм та способів реалізації цих норм. Фактично, можна говорити про необхідність приведення національного законодавства України у відповідність до вимог міжнародних угод.

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навчальний та науково-практичний посібник. — К.: "Знання-Прес". 2002. — С.91-116.
2. Балюк Г.І. Міжнародно-правові засади співробітництва України у сфері нерозповсюдження ядерної зброї // Вісник КНУ. Юридичні науки. — Випуск 41. 2001. — С. 23-27.
3. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. — Киев: Вища школа, 1980. — 320 с.
4. Дмитриев А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право: Навч. посібник / Відп. Редактори Ю.С. Шемшученко, Л.В. Губерський. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 640 с.
5. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. проф. С.М. Кравченко — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.
6. Краснова М.В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Випуск № 40. — С. 30-35.
7. Малишева Н.Р. Доступ громадськості до правосуддя з екологічних питань у світлі Орхуської конвенції "Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" і законодавства України. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Юридичні науки. Випуск № 49-51. — С. 80-83.
8. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989.
9. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст.218.
11. Закон України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 року. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>
12. Закон України "Про правонаступництво України" від 12 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №46. — Ст.617.
13. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля // Офіційний вісник України від 14.05.2010 — 2010 р., № 33, стор. 12, стаття 1191, код акту 50905/2010.
14. Закон України "Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" // Відомості Верховної Ради України від 27.08.1999. — 1999. — № 34. — Ст. 296.
15. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 28 листопада 2002 р. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254-15>
16. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 169 від 18 грудня 2003 р. "Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації". — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0156-04>.
17. Наказ Міністерства

охорони навколишнього природного середовища України № 168 від 18 грудня 2003 р. "Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля". – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04> 18. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України від 26.08.2011. – 2011 р. – № 34. – стор. 1544. – Ст. 343. 19. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. – Електро-

ний ресурс. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_272. 20. Розпорядження Президента України "Про уповноваження Я. Мовчана на підписання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища" від 23 червня 1998р. № 334/98-рп. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/334/98-rp>

Надійшла до редколегії 29.03.12

О. Бевз, асист.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІСТОРИЧНИХ АРЕАЛІВ НАСЕЛЕНИХ МІСЦЬ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ (ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті досліджуються деякі питання еколого-правового регулювання історичних ареалів населених місць і їх ролі в процесі реалізації в Україні концепції сталого розвитку.

Ключові слова: сталий розвиток, землі історико-культурного призначення, культурна спадщина, історичні ареали населених місць.

В статье исследуются некоторые вопросы эколого-правового регулирования исторических ареалов населенных мест и их роли в процессе реализации в Украине концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, земли историко-культурного назначения, культурное наследие, исторические ареалы населенных мест.

The article examines some issues of ecological and legal regulation of historical areas of habitation and their role during implementation in Ukraine the concept of sustainable development.

Keywords: sustainable development, land of historical and cultural purpose, cultural heritage, historical areas of habitation.

Принцип сталого розвитку на сьогодні є одним із найважливіших сучасних принципів екологічного права. Як відомо, вперше концепція сталого розвитку була запроваджена на міжнародному рівні Всесвітньою Конференцією ООН з питань навколишнього природного середовища в Ріо-де-Жанейро (1992), яка визнала концепцію сталого розвитку домінантною ідеологією цивілізації у XXI столітті.

Визнана концепція сталого розвитку і на рівні національного законодавства України. Так, відповідно до Закону України від 21.12.2010 р., яким затверджено Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року [5], сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоєфективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва.

Г.І. Балюк виокремлює наступні основні положення концепції сталого розвитку: в центрі уваги – людина, яка повинна мати право на здорове, плідне життя у гармонії з природою; охорона навколишнього природного середовища повинна стати невід'ємною частиною процесу розвитку і не може розглядатися окремо від нього; задоволення потреби розвитку та збереження навколишнього природного середовища повинно поширюватися не лише на існуюче, але і на майбутнє покоління; зменшення розриву у рівні життя між державами, викорінення бідності належить до числа найважливіших завдань світового співтовариства; щоб досягти сталого розвитку, держави повинні виключити або зменшити використання тих моделей виробництва, які йому не сприяють [14, с. 86].

Незважаючи на офіційне визнання та закріплення концепції сталого розвитку на міжнародному рівні та в українському законодавстві, одночасно в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року вказується на те, що першопричинами екологічних проблем України є недостатнє розуміння в

суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку.

Сьогодні в українському суспільстві спостерігаємо зосередження уваги, в першу чергу, на проблемах економічних. При цьому недооцінюється значення екологічної і соціальної складової концепції сталого розвитку. Як зауважують з цього приводу науковці, Україні важливо не допустити принципових помилок, адже не можна надати перевагу успішному економічному розвитку без урахування в єдиній цілісній моделі екологічної та соціальних сфер. Україна має шанс використати краще зі світових надбань. А це досвід гармонізованого сталого розвитку суспільства, в якому добробут людей, навколишнє середовище, природні ресурси, людський капітал, втілений у досягненнях науки, освіти, передових технологіях, високих моральних цінностях є категоріями нероздільними, що взаємно доповнюють і збагачують одна одну [14, с. 91].

Розглядаючи екологічну складову концепції сталого розвитку, зазначимо, що навколишнє середовище (довкілля) у сучасних умовах розуміється не тільки як те, що безпосередньо створено природою. Під впливом науково-технічного прогресу в останні півстоліття утворилося нове антропогенно-природне середовище, яке й отримало назву навколишнього середовища (англ. – environment) [16, с. 11-12]. У Конституції України використовується термін "довкілля", який за змістом вважається більш широким, ніж навколишнє природне середовище. Антропогенні та природно-антропогенні ландшафти розглядаються як об'єкт регулювання екологічного права В.І. Андрейцевим [13, с. 149-179].

В контексті проблеми правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища міст та інших урбанізованих територій в межах науки екологічного права розглядається сучасний міський ландшафт як гармонійне поєднання та взаємодія природних та природно-соціальних умов та процесів з антропогенними об'єктами. На відміну від природно-соціальних умов та процесів антропогенні об'єкти формуються людиною в процесі її життєдіяльності. До них відносяться будинки, шляхи, споруди. Раніше ці об'єкти в природі не існували і не були втягнуті в природну екосистему. Таким чином, міський ландшафт (ландшафт населеного пункту) – це складний природний, соціальний та виробничий

комплекс, розвивається як єдине ціле та характеризується тим, що постійно перетворюється під впливом господарської діяльності людини. Він включає архітектурно-будівельні ансамблі, заклади науки, освіти, культури, парки, зелені зони тощо [17, с. 537-538].

Наукові положення, викладені вище, дають підстави стверджувати, що із врахуванням розширення підходів до розуміння навколишнього середовища (довкілля), на нашу думку, необхідною складовою сталого розвитку є збереження культурної спадщини, необхідним елементом якого, в свою чергу, є дотримання правового режиму земель історико-культурного призначення. Підтвердженням такого підходу є, зокрема, увага, що приділяється взаємозв'язку між всесвітньою спадщиною та сталим розвитком в контексті Конвенції про охорону культурної та природної спадщини (це питання обговорюється в рамках засідань Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та експертних зустрічей, що мали місце у 2010, 2011 рр., а також відбудуться у 2012 р.). Один з проявів концепції сталого розвитку знайшов відображення у Декларації ЮНЕСКО про відповідальність перед майбутніми поколіннями від 12.11.1997 р., відповідно до якої нинішні покоління повинні піклуватися про збереження культурного різноманіття людства. На них покладено обов'язок виявляти, охороняти і захищати матеріальну та нематеріальну культурну спадщину та передавати цю загальну спадщину майбутнім поколінням (ст. 7). В той же час, цей аспект концепції сталого розвитку на сьогоднішній день не знайшов достатнього відображення у наукових дослідженнях, що є метою статті.

Проблеми охорони цінних природних та історико-культурних комплексів залишаються актуальними не один рік. Співробітництво з об'єднання заходів, які включають охорону як культурної, так і природної спадщини, яку, до речі, було ініційовано внаслідок роботи Стокгольмської конференції ООН з проблем навколишнього природного середовища, призвело до прийняття Конвенції про охорону культурної та природної спадщини 16.11.1972 р. [22, с. 128-144]. Конвенцією було запроваджено ведення Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, до якого вносяться об'єкти природної та культурної спадщини, що мають унікальну цінність. І хоча традиційно розрізняють об'єкти природної та культурної спадщини, не завжди можна чітко провести такий розподіл. Велика кількість цінних та унікальних об'єктів, в тому числі занесених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, носять змішаний характер, тобто створені людиною або за її участі, але в унікальному природному середовищі (з 936 об'єктів: 725 – культурна спадщина, 183 природна, 28 – змішані об'єкти). У Рекомендації ООН про збереження і сучасну роль історичних ансамблів від 26.11.1976 р. вказано, що кожен історичний або традиційний ансамбль і навколишнє середовище слід було б розглядати в сукупності, як єдине ціле, рівновага та особливий характер якого залежить від синтезу елементів, що його складають, і яке криє в собі діяльність людей, а також будинки, структуру, площини та зони, що його оточують. Тому всі елементи, що заслуговують на увагу, включно з діяльністю людини, хоч би якою скромною вона не була, мають відносно цілого значення, що його необхідно враховувати [22, с. 195].

Зростання зацікавленості до сталого розвитку та врахування цієї концепції у діяльності по збереженню культурної спадщини вилилося в прийняття Комітетом всесвітньої спадщини ЮНЕСКО концепції культурного ландшафту як категорії спадщини, що відповідає визначенню "спільного творіння людини та природи", таким чином був визнаний взаємозв'язок між людиною та довкіллям, що її оточує. Формалізація поняття "культу-

рний ландшафт" як об'єкта всесвітньої спадщини відбулася на 16-й сесії Комітету з всесвітньої спадщини ЮНЕСКО в 1992 р., коли це поняття отримало роз'яснення в Керівних вказівках ЮНЕСКО із застосування Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини. Згідно з цим документом, культурний ландшафт відображає еволюцію людського суспільства під впливом умов природного середовища та соціальних, економічних і культурних процесів. Таким чином охорона культурної спадщини стає частиною глобальної проблеми охорони навколишнього природного середовища [15, с. 52].

Наступним кроком було прийняття ЮНЕСКО у 2005 р. Декларації про збереження історичних міських ландшафтів, а потім Рекомендації про історичні міські ландшафти від 10.11.2011 р. [19]. Історичний міський ландшафт являє собою район, що розглядається як результат історичного нашарування культурних та природних цінностей. Підхід, орієнтований на історичні міські ландшафти, спрямований на збереження якості навколишнього середовища, на сприяння продуктивному та сталому використанню міських просторів за одночасного визнання їх динамічного характеру, а також на заохочення їх соціального та функціонального різноманіття. Як підкреслюється в міжнародних документах, він заснований на збалансованому та сталому взаємозв'язку між міським та природним середовищем, між потребами нинішніх та майбутніх поколінь та спадком минулого, що відповідає основним положенням концепції сталого розвитку. У п. 9 Рекомендації 2011 р. вказано, що поняття "історичний міський ландшафт" є ширшим за поняття "історичний центр" або "ансамбль" і включає в себе, зокрема, природні особливості конкретного об'єкта, характер його історичної та сучасної забудови; його відкриті простори та сади; методи землекористування та просторову організацію; особливості сприйняття та візуальні співвідношення, а також всі інші елементи міської структури, навіть і не матеріальні компоненти, пов'язані з факторами різноманіття та самобутності. Таке визначення слугує основою для всеохоплюючого та комплексного підходу до збереження історичних міських ландшафтів в контексті сталого розвитку (п.10 Рекомендації).

Підкреслимо, що сьогодні більшість об'єктів культурної спадщини в Україні, так само, як у світі, знаходяться саме в межах населених пунктів, що мають багату історію. Зокрема, з 936 об'єктів у всьому світі, внесених до Списку всесвітньої спадщини, майже половина, є пам'ятками і визначними місцями, розташованими в міському середовищі. З них 233 представляють собою міста або їх значні міські території, 133 є окремими пам'ятками або ансамблями, а більше 45 охоплюють міські поселення, вписані в природний ландшафт. Так само порушення порядку охорони та використання земель історико-культурного призначення, в першу чергу, мають місце саме в межах історичних міст. В більшості випадків таким об'єктам загрожує можливий шкідливий вплив з боку наступних факторів: висотних конструкцій всередині або поруч з історичними центрами міст; стандартної сучасної архітектури; радикальних соціально-економічних змін в багатьох державах [21].

Для українського законодавства поняття "ландшафт" є відносно новим. Україна ратифікувала Європейську ландшафтну конвенцію [6], згідно ст. 1 якої "ландшафт" означає територію, як її сприймають люди, характер якої, є результатом дії та взаємодії природних та/або людських факторів. З метою правового регулювання охорони ландшафтів Верховною Радою України 23.02.2012 р. прийнятий Закон України "Про ландшафт-

ти", відповідно до ст. 1 якого ландшафт – територія, що складається з природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів, які взаємодіють між собою. Законом запроваджується складна і розгалужена класифікація ландшафтів за різними критеріями, в тому числі за природною, історико-культурною та археологічною цінністю (стаття 14). При цьому об'єктивних, реальних критеріїв, процедури віднесення ландшафтів до тих чи інших груп у Законі не наведено. Не визначено Законом і правового режиму тих чи інших категорій ландшафтів, наслідків їх ідентифікації. Справедливим буде зазначити, що до вказаного Закону Президентом України було застосовано право вето та запропоновано відхилити як такий, що не відповідає Конституції України, базовим законодавчим актам у сфері охорони навколишнього природного середовища, не забезпечує комплексного врегулювання окреслених питань та не впроваджує принципово нових підходів до охорони ландшафтів. Слід, на нашу думку, погодитися з висновком про декларативність більшості положень зазначеного Закону, невизначеність у ньому механізмів, які б забезпечили реальну охорону ландшафтів та їх збереження [20]. За таких обставин напевно є потреба ще в одному законі, який не матиме чітко визначеного предмета правового регулювання, складатиметься з декларацій і не запроваджуватиме принципово нових підходів у регулюванні відносин.

Отже, у вітчизняному законодавстві поняття культурного ландшафту та історичного міського ландшафту як таке поки не знайшло відображення. Щоправда відповідно до ч.2 ст 2 Закону України "Про охорону культурної спадщини" виділяються ландшафтні об'єкти культурної спадщини – природні території, які мають історичну цінність. Незважаючи на відсутність правового закріплення в українському законодавстві, поняття "культурний ландшафт", "історичний ландшафт" вже входять до української правозастосовної практики. Так, наказом Міністерства культури і туризму України № 58/0/0/16-10 від 03.02.2010 р. "Історичний ландшафт Київських гір і долини р. Дніпро" включено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України як пам'ятку ландшафту місцевого значення (охоронний № 2600189). До попереднього списку українських пам'яток, що можуть претендувати на включення до Списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, увійшли культурний ландшафт каньйону м. Кам'янець-Подільський (1989 рік).

Найближчим до поняття історичного міського ландшафту, що використовується в міжнародних актах, у вітчизняному законодавстві, на нашу думку, є поняття історичних ареалів населених місць. Ареал – термін, що походить від латинського "area" – площа, або ділянка. Загалом термін "ареал" використовується для позначення меж розповсюдження якого-небудь об'єкта або явища. Початково даний термін використовувався в біологічних дисциплінах, згодом застосування терміну "ареал" поширилось і в інших науках, зокрема в юридичній науці та законодавстві.

Термін "історичні ареали населених місць" був закріплений у Законі України "Про охорону культурної спадщини" від 8.06.2000 р. [1]. Появу даного терміну в українському законодавстві можна пояснити впливом міжнародних документів, зокрема, Міжнародною хартією про охорону історичних міст (Вашингтонською хартією) від 1.01.1987 р., яка англійською мовою має назву Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas [20, с. 428-421]. Так, у Міжнародній хартії про охорону історичних міст визначено, що вона стосується історичних міст, великих і малих, історичних центрів і кварталів з їхнім природним чи створеним лю-

диною оточенням, котрі, крім власних якостей історичного документа, уособлюють цінності, властиві традиційним міським цивілізаціям. Проте, з огляду на породжений індустріальною епохою метод урбанізації, що розповсюджується нині в усіх суспільствах, усе це перебуває під загрозою пошкодження, зруйнування і навіть знищення. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) не дає визначення безпосередньо історичних ареалів населених місць, але наводить цінності, що підлягають охороні. Це – історичний характер міста і сукупність матеріальних і духовних складових, які виражають його образ, а саме:

а) форма міста, яка визначається мережею вулиць і розплануванням на ділянки;

б) зв'язок між різними міськими просторами: забудованими, вільними та озелененими;

с) форма і вигляд споруд (внутрішній і зовнішній), обумовлені своєю структурою, об'ємом, стилем, масштабом, матеріалом, кольором і декором;

д) зв'язки міста з навколишнім середовищем, природним і створеним людиною;

е) різні призначення міста, набуті ним під час історичного розвитку.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про охорону культурної спадщини" від 8.06.2000 р. історичний ареал населеного місця – це частина населеного місця, що зберегла об'єкти культурної спадщини і пов'язані з ними розпланування та форму забудови, які походять з попередніх періодів розвитку, типові для певних культур або періодів розвитку.

Визначення поняття історичного ареалу міститься також в Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 318 (далі – Порядок) [10]. Згідно пункту 6 вказаного Порядку історичний ареал – це найбільш освоєна в минулому і добре збережена частина території населеного місця, що відрізняється традиційним характером середовища і значною кількістю об'єктів культурної спадщини від інших, менш освоєних або погано збережених частин населеного місця. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про охорону культурної спадщини" традиційний характер середовища – це історично усадкований вигляд та об'ємно-просторова структура історичного населеного місця.

Незважаючи на відмінності у визначеннях історичних ареалів населених місць у чинному законодавстві, вважаємо, що по суті вони не є суперечливими, оскільки: 1) вказують на те, що історичний ареал – це частина населеного місця; 2) що це добре збережена частина населеного місця; 3) дана частина населеного місця повинна відрізнятися значною кількістю об'єктів культурної спадщини; 4) ці об'єкти культурної спадщини мають історичне значення; 5) така частина населеного місця повинна відрізнятися традиційним характером середовища (або ж об'єкти культурної спадщини повинні бути типовими для певних культур або періодів розвитку).

В той же час, не всі істотні ознаки історичних ареалів населених місць, саме з точки зору їх приналежності до земель історико-культурного призначення знайшли відображення у законодавчих визначеннях.

Згідно п. 10 вищезазначеного Порядку історичний ареал є спеціально виділеною у населеному місці території історико-культурного значення із затвердженими межами, яка повинна фіксуватися в усіх землепорядкових і містобудівних документах та розглядатися як специфічний об'єкт містобудівного проектування. При цьому, необхідно підкреслити, що поняття "територія істо-

рико-культурного значення" не є тотожним поняттю "землі історико-культурного призначення". Відповідно до п. 11 Порядку частина територій історичних ареалів, а саме території пам'яток та їх охоронних зон, території заповідників, охоронювані археологічні території, належать до земель історико-культурного призначення. Отже, лише частина територій історичних ареалів населених місць може бути віднесена до земель історико-культурного призначення. В той же час, у межах історичних ареалів населених місць можуть знаходитися землі, які не належать до земель історико-культурного призначення, наприклад, землі житлової та громадської забудови. Варто зауважити, що п. 11 Порядку не відповідає чинній редакції ст. 53 ЗК України [2] та ч. 1 ст. 34 Закону України "Про охорону культурної спадщини", які до земель історико-культурного призначення відносять землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби. У зв'язку із такою невідповідністю, пропонуємо внести зміни до Порядку, привівши його у відповідність із нормативно-правовими актами вищого рівня.

Історичні ареали визначаються тільки в населених місцях, що занесені до Списку історичних населених місць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (Список історичних населених місць України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 р. № 878 [9], і на сьогодні до нього внесені 401 місто та селище міського типу). Порядок визнання населеного місця історичним затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3.07.2006 р. № 909 [11].

У межах населеного місця може бути визначено один або кілька історичних ареалів. Межі та режими використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених місць визначаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, відповідною науково-проектною документацією, яка затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини або уповноваженими ним органами охорони культурної спадщини.

З урахуванням викладеного, пропонується наступне визначення історичних ареалів населених місць: історичний ареал населеного місця – це частина населеного пункту, внесеного до Списку історичних населених місць України, на якій збереглася значна кількість об'єктів культурної спадщини, яка включає земельні ділянки різного цільового призначення (в тому числі і обов'язково історико-культурного), має затверджені межі і особливий правовий режим використання та охорони, а також фіксується в усіх землепорядних і містобудівних документах та розглядається як специфічний об'єкт містобудівного проектування.

За наявності певної законодавчої бази історичні ареали на сьогодні визначені далеко не в усіх населених пунктах, визнаних історичними. За інформації Міністерства культури України на 19.04.2012 р. історичні ареали розроблено та затверджено лише для 51 населеного пункту (а це 13% від загальної кількості історичних населених місць України), в процесі робота по ще 7 містам та селищам.

Для встановлення правового режиму земель історичних ареалів населених місць необхідна наявність юридичного складу, тобто сукупності юридичних фактів: окремо повинен бути визначений правовий режим об'єктів, які включає історичний ареал і наявність яких у певній сукупності в межах окремої частини населеного пункту і викликає необхідність встановлювати правовий

режим земель історичних ареалів населених місць, та правовий режим земель самого ареалу.

Оскільки ЗК України пов'язує встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення із наявністю на земельних ділянках об'єктів культурної спадщини, визначених законодавством, логічно було б передбачити, що земельні ділянки, на яких знаходяться такі об'єкти, як пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби, повинні відноситися до земель історико-культурного призначення. В той же час, однією з найголовніших сучасних проблем правового режиму земель історико-культурного призначення та їх використання зокрема, є "фактична" відсутність таких земель. Їх площа складає менше 1% від усіх земель України [15, с. 92.]. Хоча в постанові Верховної Ради України "Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України "Про природно-заповідний фонд України" і "Про охорону культурної спадщини" та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника "Хортиця" й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду" від 12.09.2002 р. [3] було рекомендовано прискорити розробку національними історико-культурними (історико-архітектурними, архітектурно-історичними, історико-археологічними, історико-етнографічними) заповідниками генеральних планів їх розвитку, а також отримання ними державних актів на право постійного користування землею і внесення відповідних змін до земельно-кадастрової документації, не всі заповідники належним чином оформили права користування земельними ділянками. Відсутність належним чином оформленого права на земельні ділянки, в свою чергу, спричиняє їх використання способами, що не відповідають правовому режиму земель історико-культурного призначення. Так, як приклад, можна навести ситуацію із Львівським державним історико-архітектурним заповідником. Незважаючи на те, що законодавство чітко відносить землі заповідника до історико-культурних, згоду на вилучення яких може давати тільки Верховна Рада України і ніяким чином не Львівська міська рада, при вирішенні питань вилучення земель Львівського державного історико-архітектурного заповідника представники Львівської міської ради вказують на довідку з земельного кадастру, де землі в центрі Львова означені як землі житлової і громадської забудови.

Згідно п. 4 Порядку (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.12.2011 р.) відповідальними за визначення меж і режимів використання історичних ареалів є Мінкультури України та уповноважені ним органи охорони культурної спадщини. Отже, на підставі аналізу чинного законодавства, зазначеного вище, можна прийти до висновку, що органам охорони культурної спадщини належать повноваження щодо визначення меж територій пам'яток та затвердження їх зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць. У той же час, вирішення питання встановлення для земельних ділянок, на яких знаходяться визначені законодавством об'єкти культурної спадщини, правового режиму земель історико-культурного призначення, належать органам виконавчої влади та місцевого самоврядування в залежності від місця знаходження земельної ділянки. Закономірно є незацікавленість даних органів, а так само і власників земельних ділянок, що перебувають на праві приватної власності, у закріпленні правового режиму земель істо-

рико-культурного призначення, оскільки його встановлення покладає додаткові обов'язки на власників таких земельних ділянок та обмеження щодо їх використання. Враховуючи викладене, зрозумілою є фактична невирішеність питання віднесення земельних ділянок до земель історико-культурного призначення, навіть за умови прийняття рішень органами охорони культурної спадщини про створення об'єктів культурної спадщини, які повинні розташовуватися на землях історико-культурного призначення.

Як зазначає О.В. Донець, стає цілком очевидно, що у випадку "небажання" власника до вчинення дій, спрямованих на зміну цільового призначення земельної ділянки, чинним законодавством не передбачено жодної норми, яка б якимось чином спонукала його до таких дій. Але, за наших обставин, недоліком такого стану речей є ситуація, за якою, по-перше, можливе заподіяння шкоди об'єкту культурної спадщини, що може спричинити його руйнацію чи повну втрату для прийдешніх поколінь, оскільки зайнята таким об'єктом земельна ділянка використовується без врахування пам'яткоохоронного законодавства та за іншим цільовим призначенням, аніж землі історико-культурного призначення. А, по-друге, земельна ділянка, яка законодавством віднесена до земель історико-культурного призначення, фактично перебуває в іншій категорії земель, що неналежним чином позначається на її використанні, охороні, управлінні та обліку таких земель [15, с. 98].

Враховуючи викладене вище, вважаємо доцільним закріпити в земельному законодавстві повноваження Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади з питань охорони культурної спадщини щодо зміни цільового призначення земельних ділянок у випадку виявлення на них об'єктів культурної спадщини одночасно із прийняттям рішення про внесення пам'ятки до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, оголошення історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, охоронюваних археологічних територій, музеїв просто неба, меморіальних музеїв-садиб незалежно від форм власності земельних ділянок і детально прописати таку процедуру.

Охорона історичних ареалів є невід'ємною складовою та умовою сталого розвитку населених пунктів. Згідно Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. [8], сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини. Серед основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів Концепція виділяє сприяння розвитку національних особливостей містобудування та архітектури; охорона та раціональне використання пам'яток культурної спадщини. Для забезпечення раціонального використання земель населених пунктів і прилеглих до них територій відповідно до законодавства визначаються території земель історико-культурного призначення. Для формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах здійснюються заходи

щодо охорони і реставрації пам'яток історії та культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садових комплексів, природних заповідників, з пристосуванням пам'яток у необхідних випадках до сучасних функцій і потреб.

Наведемо один приклад. На початку квітня 2012 р. на Андріївському узвозі в м. Києві були знесені три будинки для будівництва багатоповерхового офісного центру. При цьому за твердженнями представників забудовника та підтвердженням Міністерства культури України знесені будинки не були визнані пам'ятками культури і не мали історичної цінності, отже, їх знесення відбувалося без порушення законодавства. В той же час, очевидним є те, що їх знесення і будівництво на місці знесених будинків багатоповерхової будівлі в стилі, що відрізняється від іншої забудови Андріївського узвозу може зруйнувати його загальний вигляд, крім того, може нести загрозу навколишньому природному середовищу, оскільки порушується ландшафт знаменитих київських схилів. Цей приклад та інший досвід показав, що взяття під охорону окремих пам'яток чи навіть ансамблів не є достатньо ефективним. Сьогодні є актуальною проблема вивчення та охорони більших утворень – ареалів. Проте за наявності норм законодавства, які передбачають створення історичних ареалів населених місць та встановлення їх правового режиму з метою комплексного захисту об'єктів культурної спадщини та історичного традиційного характеру середовища, маємо низку прикладів, коли через невизначеність правового режиму земель історико-культурного призначення, створюється загроза пошкодження, а інколи навіть знищення об'єктів культурної спадщини, що в деяких випадках мають значення не лише для України, а й світове. На жаль, у деяких випадках таке знищення відбувається навіть навмисно з метою "звільнення" земельної ділянки для подальшої забудови, що принесе власнику або користувачу земельної ділянки вигоду, а не зайві витрати, пов'язані із утриманням об'єкту культурної спадщини та обмеженнями, які накладаються на власника та користувача земельної ділянки у зв'язку із встановленням правового режиму земель історико-культурного призначення та історичних ареалів населених місць.

Така відверта неповага до культурної спадщини в Україні в гонитві за отриманням більшого зиску, на нашу думку, становить загрозу національній безпеці України. Містобудівне середовище, в якому люди народжуються, живуть та працюють, займає важливе місце у вихованні патріотичних та громадянських почуттів населення. Воно збагачує свідомість людей, прищеплює почуття національної гордості, в основі якого лежить визнання величчя та краси будівель, ансамблів, що традиційно вписуються в природне оточення. Не даремно з давніх часів найбільшу загрозу історичним містам представляли набіги ворожих завойовників, які закінчувалися руйнуванням пам'яток та знищенням самих міст. Агресори прагнули не тільки підкорити завойованих, але й витравити у їх свідомості навіть спогади про національне, історичне й архітектурну спадщину [18, с. 20]. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. [4] в ст. 7 серед загроз національним інтересам і національній безпеці України у соціальній та гуманітарній сферах визначає прояви моральної та духовної деградації суспільства. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента України від 12.02.2007 р. [12] національна єдність як запорука забезпечення ефективного захисту інтересів особи, суспільства і держави досягається за умов поваги до гідності людини та реалізації таких життєво важливих національних інтересів Украї-

ни, як збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства. Державна політика у гуманітарній сфері має бути спрямована на захист вітчизняної культурної і духовної спадщини. Це проголошено одним із стратегічних пріоритетів політики національної безпеки.

Необхідність охорони культурної спадщини проголошена на найвищому, конституційному, рівні. Відповідно до ст. 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом; держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність. Збереження і примноження культурних цінностей визнані одним з пріоритетних напрямів політики держави у сфері культури [7]. Охорона культурного надбання держави, враховуючи те, що руйнування об'єктів культурної спадщини однієї країни є втратою для всього людства, є зобов'язанням України і перед світовою спільнотою, оскільки відносини щодо охорони культурної спадщини регулюються не лише українським законодавством, а й на міжнародно-правовому рівні.

Натомість активні господарські перетворення навколишнього середовища і процеси урбанізації не завжди враховують історико-культурні та екологічні пріоритети. Маємо чисельні приклади знищення об'єктів культурної спадщини, в тому числі через земельні ділянки, на яких вони знаходяться. При цьому шкода завдається і природному середовищу.

Важлива роль у збереженні культурної спадщини належить земельному законодавству, що визначає правовий режим земель, на яких знаходяться об'єкти культурної спадщини. Охорона таких об'єктів забезпечується в тому числі і за допомогою встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення та історичних ареалів населених місць, оскільки саме за допомогою комплексного підходу можна забезпечити охорону культурної спадщини в умовах сучасного населеного пункту одночасно із природним середовищем, що відповідає основним положенням концепції сталого розвитку. В той же час, складнощі із його встановленням та порушення вже встановленого режиму,

тягнуть загрозу об'єктам культурної спадщини. Знищення об'єктів культурної спадщини, яке спостерігаємо у сучасній Україні, в свою чергу, становить, на нашу думку, загрозу її національній безпеці. За таких умов не може бути мови про реалізацію концепції сталого розвитку в Україні.

1. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. 3. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 43. – Ст. 319. 4. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 5. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218. 6. Закон України "Про ратифікацію Європейської ландшафтно-конвенції" від 07.09.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547. 7. Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 року, затверджена Законом України від 20 квітня 2004 р. № 1692-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 32. – Ст. 390.
8. Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Стор. 29. – Ст. 6. 9. Урядовий кур'єр від 09.08.2001. – № 142. 10. Урядовий кур'єр від 30.04.2002. – № 82. 11. Урядовий кур'єр від 11.07.2006. – № 126. 12. Урядовий кур'єр від 07.03.2007. – № 43. 13. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [текст]: моногр. / В.І. Андрейцев. – Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 373 с. 14. Балюк Г.І. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації екологічної складової концепції сталого розвитку // Право України. – 2011. – №2. 15. Донець О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення. – Дис. ... канд. юрид. наук ... 12.00.06. – Х.: 2010. – 221 с. 16. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. – 848 с. 17. Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – 788 с. 18. Игнаткин И.А. Охрана памятников истории и культуры: Справ. Пособие. – К.: Выща шк., 1990. – 223 с. 19. Офіційний Інтернет-сайт ЮНЕСКО [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://whc.unesco.org/>. 20. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23383.html>. 21. Підсумкова доповідь Регіональної конференції країн Східної та Центральної Європи "Управління та збереження історичних центрів міст, внесених до Списку Всесвітньої спадщини" Санкт-Петербург, Російська Федерація, 29 січня – 2 лютого 2007 [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.chacon.ru/about_chair/itogov_doklad.htm. 22. Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн. 2. Правова охорона культурних цінностей / Відп. ред.: акад. НАН України Ю. С. Шемшученко та д-р юрид. наук В. І. Акуленко. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – 864 с.

Надійшла до редколегії 02.04.12

А. Слепченко, асист.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОСВІТИ – АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА СЬОГОДЕННЯ

У статті розглядаються проблеми правового забезпечення екологічної освіти в Україні.

Ключові слова: екологічне право, екологічна освіта.

В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения экологического образования в Украине.

Ключевые слова: экологическое право, экологическое образование.

This article deals with the problems of legal support of environmental education in Ukraine.

Key words: environmental law, environmental education.

Забезпечення якісного стану навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та екологічної безпеки стають все більш актуальними для людства проблемами. На шляху пошуку надійних засобів вирішення екологічних проблем нашої держави, нарівні з ефективною державною політикою та вдосконаленням законодавства, особливу роль відіграє забезпечення зростання рівня екологічної освіченості населення. Спеціалізовані знання та висока екологічна культура потрібні громадянам як для здійснення їх конституційних екологічних прав, так і для додержання обов'язку не заподіювати шкоду природі. Не є виключенням і професійні юристи – судді, прокурори, адвокати, слідчі, які беруть участь у правозастосовчій діяльності у сфері екологічних відносин та повинні бути носіями еколого-правової свідомості найвищого рівня та володіти сучасними знаннями з екологічного права.

Вирішення зазначених проблем досягається через запровадження доступної та безперервної екологічної освіти. Саме екологічна освіта в сучасному світі покликана сприяти докорінним змінам у свідомості громадян, відмові від споживацького відношення до природи, а її результатом повинно стати формування нового екологічного, в тому числі, й еколого-правового, світогляду, заснованого на ідеології сталого розвитку. Одним із важливих напрямів розвитку даної сфери діяльності є вдосконалення правових основ екологічної освіти в Україні.

Метою даної статті є аналіз стану правового забезпечення екологічної освіти в Україні, в тому числі, з точки зору гарантування реалізації права громадян на екологічну освіту, а також висвітлення проблем, наявних у даній сфері.

Правові аспекти екологічної та еколого-правової освіти – це те коло питань, що потребують, на нашу

думку, посиленої уваги з боку науковців. Розробка правового механізму у галузі екологічної освіти залишається в наш час одним з актуальних питань еколого-правової науки. До того ж, у доктрині сучасної еколого-правової науки, зокрема у працях В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.В. Красової, Ю.С. Шемшученка та інших вчених переконливо доведено важливе місце екологічної освіти та виховання у механізмі дії екологічного права – як засобу формування екологічної свідомості та культури, а відтак – як засобу подолання екологічної кризи. Окремі правові аспекти екологічної освіти розглядаються також дослідниками системи екологічних прав громадян.

Найголовнішою проблемою у питанні вдосконалення правових засад екологічної освіти є те, що з часу прийняття 25 червня 1991 р. Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [1], в якому вперше серед країн колишнього СРСР було закріплено право громадян на екологічну освіту, і до сьогоднішнього дня, правове регулювання даної сфери діяльності належним чином не здійснюється. В Україні не існує жодного спеціального нормативно-правового акту в сфері екологічної освіти. При цьому варто зазначити, що наукове обґрунтування, розроблення та прийняття Закону про екологічну освіту, як одного з перспективних актів екологічного законодавства, передбачалось ще в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. [2].

Одним із негативних наслідків такої ситуації є те, що право громадян на екологічну освіту продовжує залишатися без належного правового механізму його реалізації. Наявність даного права у системі екологічних прав громадян є прогресивним досягненням еколого-правової думки у нашій країні, але ж самого лише юридичного закріплення права недостатньо. Необхідно створити систему правових, соціальних, ідеологічних та інших гарантій для того, щоб кожна особа мала реальну можливість перетворити зазначену правову норму у дійсність.

Як відомо, Україна проголосила себе правовою державою. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави. Це означає, що закріплене у законі право на екологічну освіту, як і будь-які інші права громадян, має гарантуватися державою. Необхідно, на нашу думку, на рівні закону встановити обов'язковість екологічної освіти для усіх рівнів формальної та неформальної освіти в Україні, закріпити перелік суб'єктів, які зобов'язані як безпосередньо надавати еколого-освітні послуги, так і здійснювати управління в галузі екологічної освіти, зокрема організовувати, координувати, планувати, контролювати таку діяльність тощо.

Сфера екологічної освіти є актуальною не тільки для України, а й для усієї світової спільноти. Проблеми запровадження освіти та просвітництва задля досягнення сталого розвитку (Education for Sustainable Development), як нового типу освіти, обговорюються в усьому світі на рівні голів держав та урядів, у межах різноманітних міжнародних та міжурядових організацій та робочих груп, неурядових організацій, асоціацій працівників освіти та інших об'єднань.

Показником рівня загальноосвітньої стурбованості цими проблемами стало прийняття 20 грудня 2002 р. Генеральною Асамблеєю ООН Резолюції 57/254 про проведення у 2005 – 2014 роках Десятиріччя освіти в інтересах сталого розвитку. У тому ж році у м. Вільнюсі

(Литва) на нараді представників міністерств охорони навколишнього середовища та міністерств освіти (17 – 18 березня 2005 р.) було прийнято "Стратегію Європейської економічної комісії ООН для освіти в інтересах сталого розвитку" [3] (далі – Стратегія ЄЕК ООН).

Для України має бути символічним, що одним із перших кроків до розробки вказаної Стратегії ЄЕК ООН стала Заява міністрів навколишнього середовища країн ЄЕК ООН про освіту в інтересах сталого розвитку, прийнята на 5-й Конференції "Навколишнє середовище для Європи", яка відбулася саме у Києві 21 – 23 травня 2003 р.

Першим із сформульованих у Стратегії ЄЕК ООН її завдань є забезпечення того, щоб *механізми політики, нормативно-правова база та організаційні основи слугували опорою освіти задля сталого розвитку* (п. 7). Цим додатково підкреслюється необхідність та важливість нормативно-правового регулювання у галузі екологічної освіти, оскільки саме екологічна освіта є основою для освіти задля сталого розвитку. Стратегією ЄЕК ООН передбачено, що освіта задля сталого розвитку розширює концепцію екологічної освіти, яку, в свою чергу, потрібно розвивати та доповнювати в рамках комплексного підходу до цих питань (п.14).

Щодо правових аспектів зазначеної проблеми, то у п. 50 Стратегії ЄЕК ООН конкретизується, що законодавство має бути однією з опор освіти задля сталого розвитку, нарівні з політикою, навчальними планами тощо. Ключем для досягнення цієї мети, як зазначено у Стратегії, могло б стати прийняття на всіх рівнях систем освіти основоположних документів з освіти задля сталого розвитку. Водночас, правові інструменти повинні бути адаптовані до конкретних умов кожної держави, яка їх застосовує, до наявного у ній законодавства (п. 43). Передбачено також, що у національних планах дій слід передбачати засоби їх здійснення (п.п. 48 – 49).

Виходячи із зазначеного, правове забезпечення екологічної освіти має стати одним із стратегічних завдань Української держави на шляху впровадження концепції сталого розвитку. Тим більше, що в Україні спостерігається довготривала відсутність позитивних зрушень у правовому забезпеченні права громадян на екологічну освіту. Незважаючи на наявність декількох розроблених у різний час законопроектів, Закону про екологічну освіту досі не прийнято, натомість Концепція екологічної освіти в Україні, затверджена рішенням Колегії Міністерства освіти і науки України від 20 грудня 2001 р. № 13\ 6-19 [4], не є нормативно-правовим актом, оскільки не затверджувалася наказом Міністра освіти і науки. Крім того, у Концепції екологічної освіти в Україні відсутня згадка про право громадян на екологічну освіту, хоча на момент розробки останньої пройшло вже 10 років після прийняття Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Це є, на нашу думку, ще одним свідченням вкрай низької обізнаності усіх верств нашого суспільства, не виключаючи і самих освітян та науковців, про зміст та обсяг законодавчого закріплення екологічних прав громадян.

Отже, не зважаючи на те, що проголошене ООН Десятиріччя освіти в інтересах сталого розвитку наближається до свого завершення, в Україні стан правового регулювання в галузі екологічної освіти за цей період не покращився. До того ж, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р. [5], прийняття закону в галузі екологічної освіти вже не передбачається. Незважаючи на те, що підвищення рівня суспільної екологічної свідомості визнається у вказаному документі стратегічною ціллю національної екологічної політики № 1 (розділ 3), ні у п. 4.8 "За-

конодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища", ні у п. 4.9 "Освітнє та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики як інструменти реалізації національної екологічної політики" не згадується про нагальну потребу правового регулювання діяльності у галузі екологічної освіти на рівні закону. Натомість передбачається розроблення до 2015 р. Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України.

Якщо говорити про конкретні строки, то подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Стратегії екологічної освіти для сталого розвитку передбачено у Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 р., затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р [6], у термін до грудня 2012 р. До кінця 2014 р. має бути розроблений Національний план дій з реалізації даної Стратегії.

Важливість прийняття подібних документів не викликає сумнівів. Однак, на нашу думку, розробникам Стратегії екологічної освіти в Україні підвищену увагу слід було б приділити питанням подальшого вдосконалення правового регулювання у даній сфері. Стратегія екологічної освіти повинна стати керівництвом до дії для усіх зобов'язаних суб'єктів та основою для вдосконалення правового регулювання еколого-освітніх відносин у нашій державі. Було б доцільно визначити основні підходи до побудови системи законодавчих актів, прийняття яких подолало б наявні прогалини правового регулювання у сфері запровадження безперервної та доступної екологічної освіти для усіх верств нашого суспільства.

При цьому слід враховувати, що правове забезпечення екологічної освіти через комплексність відносин, які мають бути врегульовані, є складним і багатограним процесом. Одним з важливих завдань є подолання очевидної декларативності керівних документів у цій сфері. Нормативні акти, заплановані до прийняття, повинні мати не рекомендаційний, а конкретно-зобов'язуючий характер. Розробка і прийняття Закону про екологічну освіту, на наше переконання, стане найважливішим засобом реального здійснення положень майбутньої Стратегії екологічної освіти, як і усіх доктрин, стратегій, програм, планів, інших концептуальних документів, які були або ще можуть бути в подальшому прийняті у цій сфері.

Подібні питання є актуальними для більшості країн колишнього СРСР. Окремі країни СНД на сьогодні вже мають досвід прийняття законів, які регулюють відносини у сфері екологічної освіти. Наприклад, Закон "Про екологічну освіту та виховання населення" був прийнятий у Республіці Вірменія 20 листопада 2001 р. [7], Закон "Про екологічну освіту та просвітництво" 10 січня 2002 р. прийнятий в Азербайджанській Республіці [8]. В Республіці Таджикистан діє Закон "Про екологічну освіту населення" від 29 грудня 2010 р. [9], а в Екологічному Кодексі Республіки Казахстан від 9 січня 2007 р. [10] екологічній освіті, просвітництву та підвищенню кваліфікації спеціалістів присвячена окрема 25 глава.

У Російській Федерації, як і в Україні, закону про екологічну освіту досі не прийнято. Свого часу в Російській Федерації були розроблені окремі законопроекти "Про екологічну культуру", "Про державне регулювання освіти в галузі екології" та "Про державну політику в сфері екологічної освіти", останній з яких навіть пройшов три читання у Державній думі, але зважаючи на наявність значних зауважень, був відхилений. У той же час в багатьох суб'єктах Російської Федерації такі закони прийняті, наприклад Закони Республіки Дагестан

"Про екологічну освіту населення" від 26 вересня 1996 р. [11], Республіки Башкортостан "Про екологічну освіту в Республіці Башкортостан" від 14 січня 1997 р. [12] та Республіки Саха (Якутія) "Про екологічну освіту та просвітництво" від 27 січня 2005 р. [13]. Планується прийняття подібних законів у інших адміністративно-територіальних одиницях [14, 15].

Вважаємо, що зазначений зарубіжний досвід міг би бути корисним при розробці відповідних законопроектів в Україні. При цьому не можна беззастережно запозичувати відповідні положення, адже кожній країні притаманні власні особливості правової системи, історично обумовлений зміст та рівень правосвідомості громадян, система органів управління, а також вже сформована система джерел права, яка обов'язково повинна враховуватися при розробці нових законів. Зокрема, такою особливістю в Україні є закріплене на законодавчому рівні право громадян на екологічну освіту, на гарантування якого і мають бути спрямовані усі нормативні акти, прийняття яких заплановано у цій сфері.

Забезпечення в Україні права громадян на екологічну освіту, яка є універсальним засобом формування екологічної культури, слід, на нашу думку, розглядати в якості пріоритетного завдання держави. Відсутність в Україні правових приписів загальнообов'язкового характеру у галузі екологічної освіти негативно позначається на розвитку останньої та на формуванні сучасної екологічної культури в державі загалом. Внаслідок цього чисельні зацікавлені установи та організації освіти, культури, ЗМІ, громадські організації не одержують необхідної правової, фінансової та матеріальної підтримки. Закріплення правового механізму реалізації даного права гарантуватиме, що прийняття рішень у галузі запровадження екологічної освіти буде засновано на правових нормах та досягненнях сучасної наукової екологічної та еколого-правової думки, а не залежатиме від "бажання" посадових осіб, відомчих інтересів та інших суб'єктивних факторів.

Формами вдосконалення правового регулювання у сфері екологічної освіти можуть бути як прийняття спеціального закону про екологічну освіту, який, як нам видається, буде комплексним багатогалузевим актом, так і включення спеціальних розділів і статей у діючі правові акти.

Засобами гарантування права на екологічну освіту мають стати і згадані вище Стратегія екологічної освіти та Національний план дій з реалізації даної Стратегії, що розроблятимуться з метою виконання Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р.

При цьому слід враховувати загальноосвітню інтеграційні тенденції розвитку екологічної освіти, розробку відповідних міжнародних стратегій, спрямованих на формування єдиного міжнародного та регіонального освітнього простору в цілях подальшого сталого (збалансованого) розвитку нашої держави, усього людства та забезпечення глобальних змін у світосприйнятті усіх та кожного.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 2. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38. – Ст. 248. 3. Стратегія ЄЕК ООН для освіти в інтересах збалансованого розвитку [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Всеукраїнської екологічної ліги. – Режим доступу: <http://www.ecoleague.net/34903999-442.html>. 4. Інформаційний збірник Міністерства освіти і науки України. – 2002. – № 7. 5. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218. 6. Урядовий кур'єр від 27.07.2011. – № 135. 7. Об экологическом образовании и воспитании населения: Закон Республики Армения от 20 ноября 2001 г. [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Національного Зібрання Республіки Вірменія. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1741&lang=rus#>. 8. Об экологическом образовании и просвещении населения: Закон Азербайджанской Республики от 10 января 2002 г. [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Міністерства освіти

Азербайджанської Республіки. – Режим доступу: <http://www.edu.gov.az/view.php?lang=ru&menu=72&id=2359>. 9. Об экологическом образовании населения: Закон Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 г. [Электронный ресурс]. – База данных "Законодательство стран СНГ". – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=32688. 10. Экологический Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. [Электронный ресурс]. – Офіційний сайт Уряду Республіки Казахстан. – Режим доступу: http://ru.government.kz/docs/k070000212_20120130-1.htm. 11. Об экологическом образовании населения: Закон Республики Дагестан от 26 сентября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Российский правовой портал "Семёрка". – Режим доступу: <http://law7.ru/base71/part3/d71ru3118.htm>. 12. Об экологическом образовании в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 14 января 1997 г. [Электронный ресурс]. – Офіційний сайт Міністерства природокористування

та екології Республіки Башкортостан. – Режим доступу: <http://www.ugak.ru/docs/66/>. 13. Об экологическом образовании и просвещении: Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. [Электронный ресурс]. – Официальный сайт "Региональное законодательство" – Режим доступу: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=516787>. 14. Закон об экологическом образовании может появиться в Подмоскowie [Электронный ресурс]. – Группа сайтов РИА Новости: RIA.RU. – Режим доступу: <http://eco.ria.ru/nature/20110608/385883256.html>. 15. Обсуждаем проект закона Республики Бурятия "Об экологическом образовании, воспитании и формировании экологической культуры в Республике Бурятия" [Электронный ресурс]. – Информационный портал Байкал-Lake. – Режим доступу: <http://www.baikal-center.ru/books/element.php?ID=48561>.

Надійшла до редколегії 04.04.12

УДК 349.6:351.823

К. Кондратьєва, асп.

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті автором проаналізовано систему та компетенцію органів державної влади у сфері забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні. Виявлено недоліки правового регулювання у цій галузі та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: органи державної влади, екологічна безпека, сільськогосподарська продукція.

The article considers the system of public authorities and their competence in the sphere of the environmental safety of agricultural products in Ukraine. Basing on the study results, the author revealed the shortcomings of legal regulation in this area and provided the ways of their elimination.

Key words: public authorities, environmental safety, agricultural products.

В статье автором проведен анализ системы и компетенции органов государственной власти в сфере обеспечения экологической безопасности сельскохозяйственной продукции в Украине. Выявлены недостатки правового регулирования в этой области и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: органы государственной власти, экологическая безопасность, сельскохозяйственная продукция.

Невід'ємною складовою внутрішньої екологічної безпеки у сфері сільськогосподарського виробництва в Україні є екологічна безпечність сільськогосподарської продукції, яка забезпечується системою державно-правових, організаційних, науково-технічних, економічних та інших засобів, що застосовуються органами державної влади, місцевого самоврядування та сільськогосподарськими виробниками.

До сільськогосподарської продукції в юридичній науці відносять всю сиру продукцію культурного рослинництва, тваринництва та рибництва, одержувану від сільськогосподарської діяльності, а також продукти її первісної переробки, здійснюваної безпосереднім її виробником [2, с. 61]. Для цілей же нашої роботи, вважаємо за доцільне розглядати сільськогосподарську продукцію у більш вузькому значенні, виключивши з наведеного вище поняття продукти рибництва, оскільки їх місце у складі сільськогосподарської продукції на нормативному рівні сьогодні остаточно не врегульоване [2, с. 58].

Безпосередній зв'язок здоров'я людини та рівня безпечності сільськогосподарської продукції і його вплив на рівень внутрішньої екологічної безпеки не міг не привернути увагу наукової спільноти. Шляхи забезпечення безпечності такої продукції досліджували вчені у галузі біології, медицини, агрономії (Власенко В.В., Гончар М.Т., Корчинський А.А., Никитюк О.А. тощо). Не залишились осторонь і представники юридичної науки. Так, окремі питання правового регулювання у цій галузі вивчали Богдан А.Й., Бугера С.І., Земко А.М., Ковальчук Т.Г., Петрина В.Н., Романко С.В., Статівка А.М., Ярандайкін Р.С. та ін.

Але, незважаючи на наявність ряду праць у цій сфері, аналізу інституційно-правової складової забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в сучасній Україні здійснено не було. У зв'язку із цим, та, беручи до уваги важливість належного розподілу повноважень між органами державної влади для здійснення ефективного управління в цій сфері, вважаємо за доцільне дослідити систему та компетенцію

державних органів у галузі забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні.

Повноваженнями у досліджуваній сфері наділені: Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України); Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики України); Державна санітарно-епідеміологічна служба (далі – Держсанепідслужба України), Державна інспекція сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція України), Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (далі – Держветфітослужба України) і Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (далі – Держспоживінспекція України).

МОЗ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я і формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення. Його компетенція визначена "Положенням про Міністерство охорони здоров'я України" [9], відповідно до якого в галузі забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні МОЗ:

– забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення: затверджує державні санітарні норми та правила, обов'язкові параметри безпечності та мінімальні специфікації якості харчових продуктів, максимально допустимі рівні залишків ветеринарних препаратів та інших забруднювачів у харчових продуктах, переліки харчових продуктів, які звичайно становлять високий і низький ризик для здоров'я людини, а також речовин, канцерогенних для людини;

– здійснює державну реєстрацію генетично-модифікованих організмів-джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням.

На підставі аналізу стану реалізації наданих МОЗ України повноважень в досліджуваній галузі, приходимо до висновку про те, що це міністерство покладено на

нього нормотворчу функцію виконує не належним чином: значна кількість підконтрольних йому питань досі залишається не врегульованою або врегульованою на рівні актів СРСР. Зокрема, не затверджені жодні уніфіковані мінімальні специфікації якості харчових продуктів (в тому числі, і сільськогосподарської продукції); максимально допустимі рівні залишків ветеринарних препаратів та інших забруднювачів у харчових продуктах визначені на рівні Медико-біологічних вимог і санітарних норм якості продовольчої сировини і продуктів харчування від 1 серпня 1989 року [3]; оновлені вимоги діють лише в галузі нормування концентрації, кількості та рівнів вмісту пестицидів у сільськогосподарській сировині і харчових продуктах [1].

Міністр охорони здоров'я України спрямовує і координує діяльність **Держсанепідслужби України**, основним завданням якої є реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Діє цей орган на підставі положення, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 400/2011 [8], відповідно до якого в частині забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції виконує наступні повноваження:

1) погоджує державні технічні регламенти та інші нормативні документи на продукцію, сировину і технології в частині вимог щодо їх безпеки для здоров'я і життя людини;

2) проводить державну санітарно-епідеміологічну експертизу і видає висновки щодо відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарного законодавства;

3) здійснює нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

4) здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів.

Важливу роль в управлінні у досліджуваній сфері відіграє й **Мінагрополітики України**, метою діяльності якого є формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості; сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави; державної політики в галузях ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Компетенція цього органу визначена "Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України" [5], відповідно до якого у сфері нормотворення він здійснює наступні повноваження:

– забезпечує розроблення та вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із виробництвом продукції агропромислового комплексу;

– затверджує ветеринарно-санітарні вимоги щодо утримання та розведення сільськогосподарських тварин і птиці;

– встановлює в межах своєї компетенції параметри безпеки необроблених харчових продуктів рослинного й тваринного походження.

До функцій названого міністерства у досліджуваній сфері віднесено також забезпечення здійснення контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції; забезпечення сертифікації товарів, робіт і послуг у сфері агропромислового комплексу, зокрема

сертифікації продукції рослинництва, тваринництва і птахівництва, харчових та переробних галузей.

Міністр аграрної політики та продовольства України в галузі забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції спрямовує та координує діяльність Державної інспекції сільського господарства України і Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України.

Держсільгоспінспекція України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Компетенція цього органу визначена "Положенням про Державну інспекцію сільського господарства України" [4], відповідно до якого, в галузі забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні названий орган здійснює організацію та координацію проведення державного моніторингу ринку сільськогосподарської продукції і сировини, забезпечення проведення експертизи свіжої та переробленої сільськогосподарської продукції.

Також інспекція організовує і здійснює державний нагляд (контроль) у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції (в тому числі, контроль за додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції, наявністю генетично модифікованих організмів під час її заготівлі, зберігання та переробки; проведенням декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур).

За результатами проведених перевірок, Держсільгоспінспекція України та її посадові особи в межах своїх повноважень мають право складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення, а також розглядати справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) та подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності.

Водночас, з незрозумілих причин, цей орган не був наділений повноваженнями щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними вимог законодавства у підконтрольних йому сферах. У зв'язку із цим, на нашу думку, ч. 5 "Положення про Державну інспекцію сільського господарства України" слід доповнити пунктом, у якому закріпити відповідне право посадових осіб Держсільгоспінспекції України.

Держветфітослужба України, є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів. Її компетенція визначена у "Положенні про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України" [6], відповідно до якого в частині забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні цей орган здійснює повноваження нормотворчого і дозвільного характеру, проводить державний контроль (нагляд), моніторинг та виконує деякі інші функції.

Так, у сфері нормотворення, названа служба розробляє максимально допустимі рівні залишкової кількості ветеринарних препаратів, кормових добавок та забруднюючих речовин у кормах і біологічному матеріалі; бере участь у розробленні технічних регламентів, які встановлюють мінімальні специфікації якості харчових продуктів; розробляє проекти державних і відповідних галузевих стандартів, норм і нормативів; бере участь у розробленні обов'язкових параметрів безпечності та якості харчових продуктів.

Реалізуючи свої повноваження, Держветфітослужба України вживає заходів для виконання загальнодержавної програми проведення моніторингу залишкової кількості ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, харчових продуктах і кормах.

Названий орган наділений також широким колом функцій, в частині контролю і нагляду, спрямованих на забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні, зокрема, здійснює державний контроль за:

- відповідністю виготовленого продукту декларації виробника;

- вмістом залишкових кількостей пестицидів, агрохімікатів та важких металів у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження;

- здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за тваринами, харчовими продуктами, а також потужностями (об'єктами), що використовуються для їх виробництва, переробки, зберігання та обігу;

- здійснює державний фітосанітарний контроль за виробництвом та обігом рослин, продуктів рослинного походження та інших об'єктів регулювання.

На вказаний орган покладено й виконання ряду інших функцій. Так, Держветфітослужба України:

- видає сертифікати про дотримання регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин) у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження, а також сертифікат відповідності щодо вмісту у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів і важких металів;

- організовує роботу з проведення лабораторно-діагностичних та інших досліджень з метою оцінки безпечності харчових продуктів;

- здійснює державну реєстрацію ГМО-джерел харчових продуктів, кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням, а також державну реєстрацію харчових продуктів.

Крім цього, названий орган координує діяльність установ ветеринарної медицини з організації та проведення державної ветеринарно-санітарної експертизи харчових продуктів, забезпечує проведення ветеринарно-санітарних заходів щодо перевірки безпечності харчових продуктів; за результатами проведених перевірок у випадках, передбачених законом, складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення; обмежує або тимчасово припиняє в установленому порядку діяльність підприємств, установ і організацій у разі порушення вимог законодавства щодо додержання технологій та регламентів застосування засобів захисту рослин.

Стосовно ж завдань Держветфітослужби України щодо проведення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за безпечністю та якістю всіх харчових продуктів, то слід зазначити, що в частині санітарного контролю вони перетинаються з повноваженнями Держсанепідслужби України, визначеними Законом України "Про безпечність та якість харчових продуктів".

Виходячи з положень ст. 5 названого закону (щодо розмежування компетенції санітарної та ветеринарної служб) в межах санітарно-епідемічного нагляду проводиться контроль за продукцією сільськогосподарського виробництва для спеціального дієтичного споживання та продукцією, яка відноситься до категорії "нова". Крім того, виходячи з формулювання названої статті, яким підконтрольну санітарній службі сферу визначено наступним чином: "усі харчові продукти для спеціального дієтичного споживання; усі функціональні харчові продукти;

усі харчові продукти, крім визначених у частині другій цієї статті", можна припустити, що до зазначеної сфери відноситься і нагляд за необробленими харчовими продуктами рослинного походження на об'єктах їх виробництва. Втім, таке тлумачення суперечить сучасному розподілу компетенції державних органів у цій галузі. Адже, функцію контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції та сировини рослинного походження покладено на державні фітосанітарні інспекції, які, поряд із управліннями ветеринарної медицини, є територіальними органами Держветфітослужби України.

У положенні ж, яке визначає компетенцію Держсанепідслужби України, повноваження контролю за якістю та безпечністю харчової продукції відсутні. Але, вважаючи на те, що метою діяльності цього органу є реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (тобто, забезпечення такого стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, за якого показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами), на нашу думку, на нього повинні бути покладені й окремі функції в галузі забезпечення якості та безпечності продуктів харчування, зокрема, санітарний нагляд (контроль) за станом обробленої продукції, яка надходить до споживача, в тому числі, виробленої із сільськогосподарської сировини.

У зв'язку із цим, пропонуємо до положення, яке визначає повноваження Держсанепідслужби України, включити норми, які б прямо передбачали обов'язок цього органу проводити контроль за відповідністю харчової продукції, яка пройшла етапи обробки та (або) переробки, вимогам санітарних норм і стандартів. Контроль же показників якості і безпечності сільськогосподарської сировини та усіх необроблених харчових продуктів сільськогосподарського походження, на нашу думку, слід залишити за Держветфітослужбою України. Для цього, вважаємо за необхідне внести зміни до абз. 2 ч. 3 положення "Про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України", якими словосполучення "...безпечністю та якістю всіх харчових продуктів..." замінити на: "...безпечністю та якістю сільськогосподарської сировини та необроблених харчових продуктів тваринного та рослинного походження...".

Варто зазначити, що деякими контрольними функціями у цій сфері наділена й Держсільгоспінспекція України. Збіг окремих об'єктів контролю (зокрема, додержання вимог нормативних документів щодо якості сільськогосподарської продукції) між названими вище органами, на нашу думку, призводить до дублювання їх повноважень і, зрештою, до неефективного контролю у досліджуваній сфері. Відтак, з метою виправлення ситуації, що склалася, вважаємо за необхідне до положення про Держсільгоспінспекцію України внести зміни, якими залишити за нею контрольні повноваження лише у галузі використання ГМО при вирощуванні сільськогосподарських культур та здійснення декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України є **Держспоживінспекція України**. Вона діє на підставі положення, затвердженого указом Президента України від 13 квітня 2011 року

№ 465/2011 [7], відповідно до якого, в частині забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції, здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про захист прав споживачів, а також державний нагляд за дотриманням технічних регламентів, стандартів, норм і правил (в тому числі й щодо якості сільськогосподарської продукції).

Відтак, Держспоживінспекція є ще одним органом, уповноваженим на здійснення контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції, яка надходить в обіг. Те, що цей орган не входить до сфери управління МОЗ і Мінагрополітики України, та особлива мета його діяльності, на нашу думку, сприяє здійсненню інспекцією неупередженого контролю у відповідній сфері.

Таким чином, інституційно-правову складову забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні формує ряд державних органів, які можна класифікувати наступним чином:

1) орган надвідомчого управління і контролю (МОЗ України);

2) орган спеціалізованого галузевого управління (Мінагрополітики України);

3) органи спеціалізованого функціонального управління (Держсанепідслужба України, Держсільгоспінспекція України, Держветфітослужба України та Держспоживінспекція України).

За результатами аналізу їх компетенції у досліджуваній галузі, з метою створення системи ефективного управління і контролю та усунення виявлених недоліків, пропонуємо:

1) зобов'язати МОЗ України привести нормативні акти у сфері забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції, що належать до її компетенції, у відповідність до сучасних вимог та вимог міжнародних актів (оновити застарілі акти та розробити досі відсутні, зокрема, мінімальні специфікації якості сільськогосподарської продукції);

2) розширити повноваження Держсанепідслужби України, поклавши на неї обов'язок здійснювати конт-

роль за безпечністю сільськогосподарської продукції, яка пройшла етапи обробки та (або) переробки;

3) звужити контрольні повноваження Держветфітослужби України у сфері харчової продукції до здійснення контролю лише за необробленою сільськогосподарською продукцією;

4) звести контрольні повноваження Держсільгоспінспекції України в досліджуваній галузі до контролю за використанням ГМО в рослинництві та їх вмістом у сільськогосподарській продукції, а також за проведенням декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур;

5) надати Держсільгоспінспекції України право обмежувати або тимчасово припиняти діяльність підприємств, установ і організацій у разі порушення ними вимог законодавства у підконтрольних їй сферах.

1. Державні санітарні правила і норми "Допустимі дози, концентрації, кількості та рівні вмісту пестицидів у сільськогосподарській сировині, харчових продуктах, повітрі робочої зони, атмосферному повітрі, воді, ґрунтах": постанова Головного державного санітарного лікаря України від 20 вересня 2001 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.budinfo.org.ua/doc/1303114.jsp> 2. Єрмоленко В. Сільськогосподарська продукція як аграрно-правова категорія // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 58-61. 3. Медико-біологічні вимоги і санітарні норми якості продовольчої сировини і продуктів харчування: наказ заступника Міністра охорони здоров'я СРСР від 1 серпня 1989 року № 5061-89 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v5061400-89/conv/print1335340765222305> 4. Про Державну інспекцію сільського господарства України: указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 459/2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 29. – Ст. 1265. 5. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: указ Президента України від 23 квітня 2011 року // Офіційний вісник України – 2011. – № 31. – Ст. 1326. 6. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: указ Президента України від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – Ст. 1270. 7. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: указ Президента України від 13 квітня 2011 року 465/2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 29. – Ст. 1271. 8. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 400/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1235. 9. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

Надійшла до редколегії 04.04.12

УДК 349.6

К. Прохоренко, асп.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ КЛІМАТУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Стаття присвячена аналізу правового забезпечення охорони клімату в Європейському Союзі, як прикладу всеохоплюючого та комплексного підходу до надання законодавчої "відповіді" на виклики глобального потепління, з метою визначення перспективних напрямів адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу.

Ключові слова: право охорони клімату, парникові гази, Європейська система торгівлі викидами, Кіотський протокол.

Стаття посвящена анализу правового обеспечения охраны климата в Европейском Союзе, в качестве примера всеобъемлющего и комплексного подхода к законодательному "ответу" на вызовы глобального потепления, с целью определения перспективных направлений адаптации законодательства Украины к законодательству Евросоюза.

Ключевые слова: право охраны климата, парниковые газы, Европейская система торговли выбросами, Киотский протокол.

The article deals with the European Union law related to climate protection, leading a world in a wide and complex approach to the legislative response on challenges caused by a global warming. It views the priority spheres of Ukrainian legislation tackling climate change that should be adapted to the European environmental law.

Key words: Climate protection law, greenhouse gases, European Union Emissions Trading Scheme, Kyoto Protocol.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу в сфері охорони довкілля є пріоритетом екологічної політики України, закріпленим у багатьох політичних і правових документах як намагання досягти взірцевих європейських "стандартів" життя на засадах збалансованого розвитку суспільства. Не становить винятку питання охорони клімату, за яким Євросоюз є лідером законодавчих ініціатив. Офіційно проголошена довгострокова стратегія "низьковуглецевого" розвитку Євросоюзу [1], як засіб втілення визнаної в світі концепції збалансованого розвитку, покликана

узгодити екологічні, економічні та соціальні інтереси суспільства у комплексі важливих державних функцій: забезпечення екологічної безпеки шляхом подолання глобального потепління; посилення енергетичної безпеки – через екологізацію європейської економіки, та підвищення рівня соціального добробуту завдяки створенню робочих місць у сфері захисту довкілля.

Не зменшує актуальності дослідження частково присвячений питанням клімату науковий доробок у галузі права охорони довкілля Європейського Союзу в працях провідних українських та зарубіжних вчених

Вінтера Г., Вилегжаніної О.Є., Веддера Х., Дубовик О.Л., Злотнікової Т.О., Ентіна Л.М., Калініченка П.О., Кремера Л., Малишевої Н.Р., Шемшученка Ю.С., Шомпол О.А., Шульги А.П., Янса Я., та інших.

Відомо, що окремі законодавчі ініціативи Європейського Союзу щодо зменшення викидів парникових газів у повітря висувалися ще з 80-х рр. ХХ століття. Однак цілеспрямовано *aquis communitaire* в сфері охорони клімату почало формуватися після підписання Євросоюзом Рамкової конвенції ООН про зміну клімату від 09.05.1992 р. Юридичні підстави для спеціального регулювання створило рішення Ради 2002/358/ЄС, яким Євросоюз на праві окремої сторони ратифікував Кіотський протокол від 11.12.1997 р. та зобов'язався скоротити викиди парникових газів на 8% рівня 1990 року вцілому, шляхом розподілу зобов'язань між своїми країнами учасниками [2].

Робота в рамках Кліматичної програми ЄС, розпочата у 2000 році [17], сприяла визначенню найбільш екологічно та економічно ефективних способів скорочення викидів парникових газів, покладених в основу розвитку розгалуженої системи законодавства ЄС за такими основними напрямками: 1) моніторинг антропогенних викидів та абсорбції парникових газів; 2) Європейська система торгівлі викидами; 3) скорочення викидів в галузі енергетики (енергозбереження, енергоефективність, відновлювальні джерела енергії); 4) зменшення викидів у секторах, які не охоплюються торгівлею викидами (транспорт, будівництво, сільське господарство, відходи); 5) спеціальні заходи з обмеження фторованих парникових газів; 6) адаптація до зміни клімату; 7) збалансоване управління земельними та лісовими ресурсами; 8) розвиток іновацій та низьковуглецевих технологій.

Одним з базових напрямів охорони клімату вважається **моніторинг парникових газів**, врегульований Рішенням Європарламенту і Ради 280/2004/ЄС від 11.02.2004 р. [3], що виконує комплекс функцій і тримається на обов'язках держав-членів ЄС: 1) здійснювати облік антропогенних викидів парникових газів та їх абсорбції поглиначами, і звітувати про них перед Комісією ЄС; 2) забезпечувати ведення національних кадастрів парникових газів; 3) підтримувати ведення електронного реєстру вуглецевих одиниць; 4) здійснювати періодичну оцінку прогресу країн-членів ЄС щодо виконання кількісних зобов'язань зі скорочення викидів. Дані моніторингу про фактичні викиди та абсорбцію парникових газів покладаються в основу розрахунку кількісного ліміту викидів, що може бути використаний державою за Кіотським протоколом, та є підставою формування національного плану розподілу дозволів на викиди парникових газів в рамках системи торгівлі викидами.

У 2009 році прийнято **Кліматично-енергетичний пакет**, яким визначено комплексний довгостроковий підхід до законодавчої охорони клімату, так звану ціль "20-20-20" до 2020 року. В його основу покладено ідею скорочення викидів парникових газів відповідно до цільових показників: на 20% завдяки розвитку відновлювальної енергетики згідно з Директивою 2009/28/ЄС [8], на 20% – завдяки функціонуванню Європейської системи торгівлі викидами згідно з Директивою 2009/29/ЄС [9], на 20% – шляхом підвищення енергоефективності та енергозбереження, у тому числі на 10% завдяки Рішенню №406/2009/ЄС [4] та знешкодження викидів завдяки низьковуглецевим технологіям, в тому числі вловлюванню і захороненню двоокису вуглецю згідно з Директивою 2009/31/ЄС [11]. Вцілому поставлені завдання мають забезпечити зменшення викидів як мінімум на 60%, що на думку експертів, необхідне для недопущення підвищення глобальної температури більше

ніж на 2°C. Доцільно проаналізувати юридичні аспекти кліматичної політики ЄС за цими документами.

Основу превентивно-стимулюючого механізму охорони клімату складає широке **використання відновлювальної енергії**, що є предметом регулювання Директиви 2009/28/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про забезпечення використання енергії з відновлювальних джерел, що змінює та заміщає Директиви 2001/77/ЄС і 2003/30/ЄС від 23.04.2009 р. [8]. За цією Директивою до 2020 року частка відновлювальних джерел в Європейському Союзі має становити 20% загального споживання енергії, зокрема 10% у транспортній галузі. Держави мають розрахувати свою цільову частку відновлювальної енергії за правилами статей 5 – 11 Директиви, та визначити її в національному плані дій з відновлюваної енергетики разом із процедурами реалізації. Надаючи певну гнучкість у виконанні зобов'язань, Директива дозволяє обмінюватися квотами на відновлювальну енергію та реалізовувати спільні проекти країн-членам ЄС між собою та з третіми країнами (ст. 6-11). На підтвердження виконання зобов'язань держави надають гарантію походження енергії з відновлювальних джерел, оскільки забороняється для цілей Директиви використовувати біопаливо, яке не відповідає "критеріям сталості". Нові установки, введені в дію з 1 січня 2008 року, що виробляють біопаливо для транспорту, електроенергії, опалення чи охолодження, мають забезпечувати скорочення викидів парникових газів на 35% у порівнянні з використанням традиційного палива. Імplementація Директиви забезпечується національним законодавством країн ЄС щодо порядку екологічної сертифікації біомаси та аудиту діяльності, пов'язаної із заготівлею, виробництвом, переробкою та постачанням біологічної сировини. Важливо, що вимоги Директиви 2009/28/ЄС поширюються на біопаливо, вироблене в третій країні, що вимагає імplementації критеріїв сталості у національне законодавство не лише держав-членів ЄС, а й держав-імпортерів біопалива на європейські ринки, до числа яких відноситься й Україна.

Планом заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [20] передбачена розробка проекту закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлюваних джерел енергії, з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2001/77/ЄС і 2003/30/ЄС. Однак відповідний закон досі не прийнятий, а внесений законопроект (реєстраційний №8455 від 28.04.2011 р.) передбачає зміни переважно редакційного характеру, що уточнюють окремі терміни у сфері нетрадиційної енергетики та біологічних видів палива відповідно до Директиви 2003/30/ЄС, не враховуючи положень Директиви 2009/28/ЄС, що її скасовує.

Одним із центральних способів скорочення викидів визнана **Європейська система торгівлі викидами** (*European Union Emissions Trading Scheme*), адже нею охоплюється більше ніж 11 тисяч забруднювачів, на долю яких припадає близько 40% викидів парникових газів Євросоюзу. На підставі Директиви 2003/87/ЄС від 13.10.2003 р. [6] система почала функціонувати ще з 01.01.2005 р., до набрання чинності Кіотським протоколом. Нею зобов'язано держави ЄС гарантувати, що починаючи з 1 січня 2005 року жодне джерело або установка не здійснить викиди парникових газів від будь-якої діяльності, зазначеної в Додатку I, без відповідного дозволу, виданого компетентними органами (ст. 4). Націлена передусім на викиди CO₂ в галузі енергетики, Директива 2003/87/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2009/29/ЄС [9], розширила сферу своєї дії на нові

види діяльності (вловлювання, транспортування та геологічне захоронення двоокису вуглецю, авіаційний транспорт, виробництво алюмінію, хімічна промисловість), та інші, крім CO₂, викиди парникових газів.

В основу функціонування системи покладено принцип "cap-and-trade", на якому ґрунтується механізм торгівлі викидами за ст. 17 Кіотського протоколу. Зокрема, підставою видачі дозволу на викиди є національний план розподілу дозволів на викиди парникових газів (*national allocation plan*), який надається державою Комісії ЄС для схвалення на предмет відповідності спеціальним критеріям. Умови розподілу дозволів визначені ст.ст. 9-11 та Додатком III Директиви. Перевищення оператором дозволеної кількості викидів тягне за собою застосування санкцій у вигляді публікування найменувань порушників та штрафу в розмірі 40 € (на 2005-2008 рр.) та 100 € (на 2008-2012 рр.) за кожну метричну тону еквіваленту CO₂, без урахування обов'язку оператора покрити дозволами випущену кількість викидів у наступному році.

Попри значні досягнення в правовому забезпеченні принципу "забруднювач платить" завдяки запровадженню торгівлі викидами, у процесі імплементації Директиви 2003/87/ЄС постало ряд юридичних питань і бар'єрів на шляху до успішного функціонування системи. Основною проблемою Директиви вважається справедливий і прозорий розподіл дозволів на викиди в межах ЄС [16, с. 387-388; 19, с. 295-297]. Принципова вада системи торгівлі викидами закладена, на думку німецького науковця Г. Вінтера, у самій її ідеї, зокрема в тому, що клімат став розумітися як благо, ресурс, який має бути поділений та розподілений. Проте торгівля квотами на викиди має сенс для екології лише тоді, коли передбачається екологічна обґрунтованість ліміту, а в іншому випадку не справлятиме дійсного впливу на довкілля [19, с. 295]. За словами відомих європейських науковців Я. Янса та Х. Веддера, коректному функціонуванню європейського ринку викидів загрожує наданий державі вибір співвідношення між безоплатною видачею дозволів та аукціоном. По-перше тому, що дарування дозволу не гарантує ринкової ціни на викиди. По-друге, у зв'язку із входженням на ринок нових учасників, що ставляться в нерівні умови порівняно з діючими забруднювачами [16, с. 387].

Варто зазначити, що надаючи державам значну свободу в розрахунку граничного рівня викидів, виборі методології та правил розподілу дозволів між секторами та установками, Директива 2003/87/ЄС лише визначила кількість дозволів, що розміщуються протягом першої та другої фази дії системи безоплатно. Тому країнами ЄС прийнято багато неузгоджених національних та регіональних правил розподілу дозволів (яких лише у ФРН налічено більше 60). Окремі компанії були поставлені цим у пріоритетне становище – так званий "феномен надприбутків" (*"windfall profits"*), що поглибило диспропорції на внутрішньому ринку та викликало судові спори на предмет правової природи безоплатних дозволів, що підпадають під ознаки "державної допомоги" в розумінні ст.ст. 87-88 Договору ЄС.

Для усунення цих суперечностей на виконання ст. 10 (а) Директиви 2009/29/ЄС [9] прийнято гармонізовані умови безоплатного розміщення дозволів, що можуть бути транспоновані у законодавство держав. Ними встановлено, що з 1 січня 2013 р. та протягом третьої фази дії системи, безоплатне розміщення дозволів відбуватиметься згідно з принципом бенчмаркінгу – за еталонними показниками (*ex-ante benchmarks*), в основу яких покладене відношення викидів CO₂ на одиницю виробленої продукції або енергії, за умови застосуван-

ня найкращої з існуючих технологій для кожної галузі або підгалузі. Оператор устаткування, яке не відповідає цим показникам, придбаває необхідну кількість дозволів з аукціону. Змінено й умови продажу дозволів. Починаючи від 2013 року всі дозволи, які не видаються безоплатно згідно зі ст. 10 (а) та 10 (с) Директиви, підлягають продажу з аукціону в порядку, встановленому ст. 10 та відповідними їй Додатками II (а) і II (б) до Директиви. Вцілому передбачається щорічне зменшення загальної кількості дозволів лінійним шляхом щонайменше на 1,74% дозволів, випущених відповідно до рішення Комісії ЄС так, щоб забезпечити скорочення кількості безоплатних дозволів до 30% у 2020 р. і припинення до 2027 р. Для України актуальним є те, що Директивою встановлено обов'язок цільового використання державами принаймні 50% доходів від продажу дозволів на аукціоні на виконання екологічних заходів.

Ці та інші питання доцільно врахувати українському законодавцеві, який проголосив наміри створити внутрішній ринок торгівлі викидами парникових газів у Прогресивному плані адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері захисту довкілля [21], що засвідчено знаходженням на розгляді Верховної Ради України проекту закону про регулювання у сфері енергозбереження (№7231 від 07.10.2010 р.).

Скорочення викидів у секторах, які не підпадають під дію Директиви 2009/29/ЄС (транспорт, будівництво, сільське господарство, відходи) є метою Рішення №406/2009/ЄС про розподіл зусиль держав-членів ЄС у скороченні викидів парникових газів (*"an Effort Sharing Decision"*) [4]. Ним визначаються щорічні обов'язкові цілі скорочення викидів парникових газів держав-членів ЄС відносно кількості викидів у 2005 році з тим, щоб до 2020 року зменшити їх на 10%. Способи досягнення скорочень держави обирають самостійно, однак ті, що становлять загальний інтерес, врегульовані спеціальними директивами ЄС: про маркування та стандартизацію інформації про енергоспоживання енергетичної продукції [13], про стандарти енергоефективності нових будівель [14], про підтримку екологічно чистого та енергоефективного громадського транспорту [12], про когенерацію [7], та інші.

Деякі кроки в цьому напрямі зроблено Україною. Зокрема, на виконання вимог Директиви 2004/8/ЄС від 11.02.2004 р. [7] прийнято Закон України "Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу" №2509-IV від 05.04.2005 р. Адаптувати чинне законодавство України до вимог Директиви 2010/30/ЄС [13] та Директиви 2010/31/ЄС [14] покликаний законопроект про енергетичну ефективність житлових та громадських будівель, внесений до розгляду Верховної Ради України від 12.01.2012 р. (реєстраційний №9683).

Новаційний технологічний засіб протидії змінам клімату пропонується Директивою 2009/31/ЄС від 23.04.2009 р. про геологічне захоронення двоокису вуглецю [11], предметом якої є відносини щодо вловлювання і постійної ізоляції CO₂ такими способами, щоб попередити, а там, де це неможливо, максимально усунути негативні ефекти і будь-який ризик для навколишнього середовища і людини. Критерії та вимоги до вибору місця захоронення вуглецю визначаються з урахуванням екологічного впливу проекту, лише за умови відсутності при його використанні істотного ризику витоку або іншого ризику для навколишнього середовища і здоров'я людини (ст. 4). Директива 2009/31/ЄС детально регламентує правові підстави розподілу відповідальності оператора і держави протягом всього життєвого циклу проекту до та після його закриття (50-70 ро-

ків). Відповідальність за місцевий вплив на довкілля за цією діяльністю охоплюється Директивою 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, а шкода, завдана здоров'ю та власності підлягає компенсації за національним законодавством. За попередніми розрахунками Комісії ЄС в рамках оцінки перспектив цієї Директиви, 7 млн. т. CO₂ можуть бути захоплені до 2020 року та 160 млн. т. CO₂ – до 2030 року за умови національної підтримки цієї політики. Водночас, цей пом'якшувальний захід здатен подолати наслідки, а не причини зміни клімату, що враховано Комісією при закріпленні положень про недопущення безоплатного розміщення дозволів на нього згідно з Директивою 2009/29/ЄС.

Правове забезпечення охорони клімату самим лише Кліматично-енергетичним пакетом не вичерпується, так як окремі його заходи не охоплюються загальною компетенцією ЄС, або представлені спеціальними законодавчими актами. Одним з таких напрямів є *скорочення, використання, утилізації та знищення викидів фторованих парникових газів*, врегульоване Регламентом №842/2006 від 17.05.2006 р. про деякі фторовані парникові гази ("F-gas Regulation") [22], який залежно від маси і виду цих речовин встановлює два способи регулювання: 1) заборону використання шляхом заміщення; 2) запобігання витокам цих газів від обладнання, що їх містить.

Особлива увага відводиться *декарбонізації транспорту*, що ґрунтується на включенні авіаційного транспорту до системи торгівлі викидами, розробці заходів щодо регулювання викидів міжнародного морського транспорту, стандартах викидів CO₂ для нових легкових автомобілів, інформуванні громадськості про економію пального і викиди CO₂ в легкових автомобілях, екологізації громадського транспорту, підвищенні якості пального шляхом зменшення вмісту CO₂, його заміщення біопаливом тощо [5, 10, 12].

Правове забезпечення *збалансованого управління лісами*, як основними поглиначами парникових газів, ґрунтується на міжнародних документах та національному законодавстві країн ЄС, так як компетенції Співтовариства у сфері лісової політики Договір ЄС не передбачає. Альтернативою політики лісорозведення, взятої за основу окремими країнами (Польща, Іспанія, Франція), пріоритетними для цілей охорони клімату визнано раціональне управління існуючими лісами (резервування особливо цінних лісових територій; відновлення лісів на заболочених, малопродуктивних, деградованих та безгосподарних територіях; безперервне лісгосподарське управління; попередження лісових пожеж; посилення біологічного різноманіття лісових екосистем тощо [15]).

Окремою формою охорони клімату поряд зі скороченнями викидів (пом'якшенням) є *адаптація до зміни клімату*, врегульована *Білою книгою з адаптації ЄС (2009 р.)* [18], що окреслила структуру майбутніх дій у сферах сільського господарства, охорони здоров'я, водопостачання, морських екосистем та інших питань, що здатні попередити негативні наслідки шляхом комплексного управління на противагу ліквідації наявної шкоди. Заплановано поетапний підхід до розробки європейської стратегії з адаптації: шляхом організаційно-функціонального забезпечення адаптації, та охопленням усіх вразливих секторів в рамках спеціальної директиви про адаптацію в ЄС.

Отже, правове забезпечення охорони клімату в Європейському Союзі має довгострокову правову традицію, що формувалася з 80-х років XX століття, і ґрунтується на законодавчому гарантуванні еколого-правових принципів: "забруднювач платить", "джерела", "попере-

дження забруднення", "перестороги", невідворотності відповідальності за шкоду навколишньому середовищу, а також інтеграції кліматичної політики в інші сфери розвитку ЄС. Показовою є практика правового забезпечення охорони клімату з точки зору комплексного, системного та довгострокового підходу на основі економічних показників, із чітким набором зрозумілих політик та заходів, за умови широкого обговорення з заінтересованою громадськістю і приватним сектором, яка має впроваджуватися в Україні.

В порядку виконання Плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [20], протягом 2012 року доцільно прискорити прийняття законів України:

1) "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлюваних джерел енергії" (реєстраційний №8455 від 28.04.2011 р.), з урахуванням положень Директиви 2009/28/ЄС [8]; 2) "Про енергетичну ефективність житлових та громадських будівель" (реєстраційний №9683 від 12.01.2012 р.), з адаптацією його вимог до Директиви 2010/30/ЄС [13] та Директиви 2010/31/ЄС [14].

Пропонується прийняття нормативно-правових актів України:

1) щодо запровадження національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів, з урахуванням Директиви 2003/87/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2009/29/ЄС [9]; 2) щодо зменшення випуску, використання, утилізації фторованих парникових газів та інших правил поводження з ними, передбаченими Регламентом Європейського парламенту та Ради №842/2006/ЄС [22]; 3) скорочення викидів CO₂ в галузі транспорту, передусім шляхом впровадження положень Директиви 1999/94/ЄС [5], Директиви 2009/30/ЄС [10] та Директиви 2009/33/ЄС [12].

Крім того, для України є актуальним посилення законодавчої уваги до скорочення викидів прекурсорів парникових газів засобами охорони атмосферного повітря, та ліквідації кліматичних змін, які відбулися та мають незворотний характер: адаптації до зміни клімату, сталому розвитку сільського та лісового господарства, охорони земельних, ґрунтових, водних, лісових ресурсів, біологічного різноманіття, впровадженню сучасних систем виявлення, запобігання та протидії стихійним явищам, розвитку науково-технологічного напрямку кліматоохоронної політики.

1. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions of 8 March 2011, Brussels, COM (2011) 112 final. 2. Council Decision 2002/358 of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfillment of commitments thereunder // OJ L 130, 15.5.2002, p. 1-3. 3. Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol // OJ L 49, 19.2.2004, p. 1-8. 4. Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (An 'Effort Sharing Decision') // OJ L 140, 5.6.2009, p. 136. 5. Directive 1999/94 of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO₂ emissions in respect of the marketing of new passenger cars // OJ L 12, 18.1.2000, p. 16-23. 6. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC // OJ L 275, 25.10.2003, p. 1-32. 7. Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC // OJ L 21.2.2004, 52, p. 50-60. 8. Directive 2009/28/EC of the European

Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC // OJ L 140, 5.6.2009, p. 16–62. 9. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community // OJ L 140, 5.6.2009, p. 63–87. 10. Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC // OJ L 140, 5.6.2009, p. 88–113. 11. Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006 // OJ L 140, 5.6.2009, p. 114–135. 12. Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles // OJ L 120, 15.5.2009, p. 5–12. 13. Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labeling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products // OJ L 153, 18.6.2010, p. 1–12. 14. Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of

19 May 2010 on the energy performance of buildings // OJ L 153, 18.6.2010, p. 13–35. 15. ECCP – Working Group on Forest Sinks. Final report. Conclusions and recommendations regarding forest related sinks & climate change mitigation [Electronic source]: http://ec.europa.eu/clima/policies/forests/docs/forest_sinks_final_report_en.pdf. – Title from the screen. 16. Jans J.H., Vedder H.H.B. European Environmental Law (3rd. revised edition). Groningen: Europa law publishing, 2008, 496 p. 17. Towards a European Climate Change Programme (ECCP) : Communication of 8 March 2000, COM (2000) 88 final. 18. White Paper. Adapting to climate change: Towards a European framework for action, Brussels, 1.4.2009, COM (2009) 147 final. 19. Winter G. Das Klima ist keine Ware // Zeitschrift für Umweltrecht 2009 (6), p. 295 – 297. 20. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [із змінами від 16.11.2011 р. № 1146-р] : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.08.2011 р. № 790-р // Урядовий кур'єр, 2011, 10, 12.10.2011 № 188. 21. Прогресивний план адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : схвалений за засідання Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 09.03.2010 р. у сфері захисту довкілля [Електронний ресурс]: http://www.kmu.gov.ua/document/243322910/adapt_prog_plan.doc. – Назва з екрану. 22. Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС №842/2006 від 17 травня 2006 року про деякі фторовані парникові гази // OJ L 161, 14.06.2006, с. 1–11.

Надійшла до редколегії 05.04.12

Я. Фаловська, асп.

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті розглянуто поняття, теоретичні та правові основи, принципи формування та функції екологічного менеджменту в Україні.

Ключові слова: екологічний менеджмент, екологічне управління, системи екологічного менеджменту.

The definition, theoretical and practical basis of the environmental management, principles of its formation in Ukraine and environmental management functions have been analyzed in the article.

Keywords: environmental management, ecological management, environmental management system.

В статье рассматриваются понятие, теоретические и правовые основы, принципы формирования и функции экологического менеджмента в Украине.

Ключевые слова: экологический менеджмент, экологическое управление, системы экологического менеджмента.

Однією з проблем розвитку суспільства на сучасному етапі є суперечність між зростаючими потребами людей і обмеженими можливостями природних ресурсів. Ця проблема загострюється наявністю екологічної кризи, зокрема, відсутністю належної та сучасної системи екологічного управління в державі, недосконалістю екологічного законодавства України в цій частині. Окрім того, не слід залишати поза увагою той факт, що Україна отримала у спадок від Радянського Союзу занедбане довкілля, а також велику кількість промислових та надзвичайно ресурсовиснажливих підприємств, через високу платоспроможність яких пріоритет віддається економічним, а не екологічним інтересам.

На сучасному етапі розвитку функції екологічного управління, головним чином, зосереджуються на найнижчому, об'єктному рівні, тобто на рівні окремих підприємств. Підприємства є основною ланкою реалізації державної екологічної політики, від них залежать темпи та ефективність здійснення природоохоронних заходів. Саме тому формування ефективних механізмів управління якістю навколишнього природного середовища, розробка та впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах мають надзвичайно важливе значення для вирішення глобальних екологічних проблем та формування екологічної політики держави.

Системи екологічного менеджменту – це новітній підхід до врахування пріоритетів охорони навколишнього середовища при плануванні та здійсненні діяльності підприємства. Впровадження систем екологічного менеджменту підвищує інвестиційну привабливість підприємств, дає змогу знизити страхові витрати, а головне – послідовно зменшувати негативний вплив продукції на навколишнє природне середовище і здоров'я людей, підвищити якість продукції та послуг [1].

Ідея створення та функціонування системи екологічного менеджменту бере свій початок ще з 50-х років ХХ століття. Це пов'язано з розвитком технічного прогресу, запровадженням ресурсомістких та небезпечних для життя та здоров'я людини технологій. Громадськість починає активізувати свою екологічну свідомість, виникають неурядові організації та міжнародні агентства екологічного спрямування. Так, у 1948 році було засновано міжнародну неурядову організацію Міжнародний союз охорони природи, в складі якої і до сьогодні діє Комісія з екологічної, економічної та соціальної політики, та яка проводить експертизу і розробляє рекомендації з оптимізації економічних та соціальних факторів роботи підприємства з метою охорони довкілля.

Наступним кроком у запровадженні систем екологічного менеджменту стало проведення у 1972 році Конференції ООН з навколишнього середовища у Стокгольмі, в результаті якої було створено Програму ООН по навколишньому середовищу (ЮНЕП). Основним завданням ЮНЕП було сприяти координації охорони природи на загальносистемному рівні.

Вперше поняття "екологічний менеджмент" офіційно було застосовано у "Порядку денному на ХХІ століття", що був прийнятий на Конференції з екології та розвитку у Ріо-де-Жанейро у 1992 році, і в якому зазначалось, що "екологічний менеджмент варто віднести до ключової домінанти сталого розвитку і одночасно до вищих пріоритетів промислової діяльності і підприємництва" [2].

Початковим етапом нормативного забезпечення екологічного менеджменту можна вважати розробку в 1992 р. Стандарту в галузі систем екологічного менеджменту BS 7750 (Specification for Environmental Management Systems), що був підготовлений і випущений Британським Інститутом Стандартизації відповідно

до запиту Британської Конфедерації Промисловості. Це було пов'язано з бажанням Європейського Союзу створити єдиний європейський ринок та тверду систему екологічного законодавства і контролю виконання його вимог. Стандарт не встановлює і не визначає умов до природоохоронної діяльності підприємства, але містить рекомендації, корисні для створення систем екологічного менеджменту підприємств.

У березні 1992 року Європейським Співтовариством були випущені "Вимоги до екоаудитування", підготовлені відповідно до П'ятої програми екологічних заходів ЄС, яка надавала перевагу превентивним заходам і принципам розподілу відповідальності в сфері охорони навколишнього середовища. Метою цього документу було створення стимулів використання екологічного аудиту для оцінки діяльності підприємств.

Наступним етапом створення та запровадження систем екологічного управління стала розробка стандартів серії ISO 14000, що розроблялись Технічним комітетом Міжнародної Організації Стандартизації з урахуванням уже зарекомендованих міжнародних стандартів по системам менеджменту якості продукції (ISO 9000). При цьому слід зазначити, що офіційні стандарти ISO 14000 є добровільними, оскільки не замінюють законодавчих вимог. Документи, що входять до серії ISO 14000, можна умовно поділити на три групи: принципи створення й використання систем екологічного менеджменту, інструменти екологічного контролю і оцінки, стандарти, зорієнтовані на продукцію [3].

Однак впровадження ISO 14000 здійснюється досить повільними темпами. На сьогодні в Україні існує більше 1 мільйона підприємств, але лише близько 2 тисяч з них отримали сертифікати системи управління якістю, в тому числі системи екологічного управління згідно з вимогами міжнародних стандартів серії ISO 14000.

У перекладах документів, що містять стандарти ISO 14000 замість терміну "екологічний менеджмент" використовуються такі поняття, як "управління якістю навколишнього середовища", "системи екологічного управління".

Поняття "системи екологічного менеджменту" є досить новим для екологічного права України та потребує більш детального вивчення. Для позначення відносин управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки використовуються різні терміни, що свідчить про відсутність консенсусу з боку вчених щодо вказаного питання. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року [4] у Розділі IV оперує поняттям управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, Закон України "Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 року [5] у Розділі I використовує термін "екологічне управління", Закон України "Про підтвердження відповідності" від 17 травня 2001 року [6] у Розділі I використовує термін "системи екологічного управління". В англо- і німецькомовній літературі використовуються терміни менеджмент охорони навколишнього середовища, екологічний менеджмент, екологічна політика підприємства, тощо.

На нашу думку, в науці екологічного права найбільш вдалим є визначення екологічного управління, що було запропоноване Андрейцевим В.І., відповідно до якого, екологічне управління – це урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань, що спрямовані на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середо-

вища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян [7].

Спробуємо дати власне визначення екологічного менеджменту. На мою думку, Поняття екологічний менеджменту можна розглядати у широкому значенні та у вузькому.

Так, у широкому значенні екологічний менеджмент – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають між суб'єктом господарської діяльності та органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими юридичними, фізичними особами та їх об'єднаннями і які спрямовані на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотримання вимог екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень.

В основі формування такої системи правових норм лежать принципи охорони навколишнього природного середовища. Так, стаття 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року серед основних принципів охорони навколишнього середовища виокремлює *пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності, а також принцип екологізації матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій*. Саме ці принципи є основоположними для створення та впровадження систем екологічного менеджменту в Україні, а всі інші (безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів, поєднання заходів стимулювання і відповідальності, встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання природних ресурсів), направлені на їх реалізацію шляхом розробки та впровадження систем екологічного менеджменту, як одного з рівнів екологічного управління на підприємствах України.

Відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 року, Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року, кожен громадянин України має право на безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище. Стаття 11 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року зазначає, що Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством, що забезпечується *обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище*. Ідея запровадження та функціонування систем екологічного менеджменту повинна ґрунтуватись також й на обов'язках суб'єктів господарювання в галузі охорони навколишнього природного середовища: раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій, здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища, здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб, та ін. (ст. 40 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Саме

екологічний менеджмент слугує механізмом реалізації зазначених положень.

Також, одним з основних завдань екологічного менеджменту підприємств є забезпечення екологічної безпеки. Це обумовлено ступенем небезпеки для населення та навколишнього природного середовища факторів природного та техногенного характеру. У статтях 51-59 Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року, конкретизуються напрями правового впливу і встановлюється широке коло організаційно-правових, економічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки суб'єктами господарювання: екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів, проблеми охорони навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, охорона навколишнього природного середовища від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу, охорона навколишнього природного середовища від забруднення відходами та ін. [8].

Механізм гарантування екологічної безпеки, обов'язки підприємств щодо мінімізації негативного впливу на довкілля, відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища передбачено і іншими нормативно-правовими актами – Законом України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року [9], який у статтях 6-8 визначає права та обов'язки підприємств, установ та організацій щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя. Законом України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" від 8 лютого 1995 року [10], яким у Розділі I визначено права і обов'язки у сфері використання ядерної енергії, Розділом VI врегульовано діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, а також питання розміщення, будівництва, введення в експлуатацію і зняття з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, сховищ для захоронення радіоактивних відходів. Законом України "Про пестициди та агрохімікати" від 2 березня 1995 року [11], який регулює правові відносини, пов'язані з державною реєстрацією, виробництвом, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, торгівлею та безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища застосуванням пестицидів і агрохімікатів, визначає права і обов'язки підприємств, установ, організацій та ін.

Вимоги щодо екологічної безпечності продукції суб'єктів господарювання для здоров'я населення та вимоги щодо запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям, що можуть бути спричинені діяльністю цих суб'єктів закріплені у Законах України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року [12], "Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 року [13], "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 23 грудня 1997 року [14], "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 року [15], та ін.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року містить характеристику окремих функцій екологічного управління, реалізація яких відбувається і на рівні окремих підприємств. Так, функція моніторингу навколишнього середовища відповідно до статті 22 Закону реалізується окремими суб'єктами шляхом спостереження за станом

навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення, що здійснюється, у тому числі, підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища. Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень.

Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року та Законом України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року [16] визначено основні засади здійснення екологічної експертизи в Україні, а до об'єктів експертизи віднесено, у тому числі, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей народного господарства, проекти інструктивно-методичних і нормативно-технічних актів та документів, які регламентують господарську діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище, матеріали, речовини, продукція, господарські рішення, системи й об'єкти, впровадження або реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки та негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Законами України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року, "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 року [17], "Про екологічний аудит" від 24 червня 2004 року [18] та ін. визначено окремі аспекти екологічного менеджменту конкретного суб'єкта (планування, облік, інформування, оцінка впливу на навколишнє середовище та ін.), або порядок їх застосування.

Серед основних юридичних ознак екологічного менеджменту можна виділити: 1) це система правових норм, що регулюють суспільні відносини між суб'єктом господарської діяльності та іншими учасниками управління, визначають його мету, функції та завдання, 2) екологічний менеджмент – це екологічне управління найнижчого, тобто об'єктного рівня, 3) екологічний менеджмент, за своєю природою, є різновидом соціального управління, 4) в основу екологічного менеджменту покладено цілеспрямовану діяльність суб'єкта господарської діяльності, 5) така діяльність направлена на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень, 6) екологічний менеджмент поєднує в собі керівництво людьми на конкретному виробництві та прийняття відповідних рішень.

У вузькому значенні, екологічний менеджмент розглядається як своєрідна система екологічного управління. Як зазначає Андрейцев В.І., система управління – це внутрішньо-організована сукупність структурних елементів, яка взаємопов'язана та обумовлена однією метою, виконує для її досягнення відповідні функції [7]. Щоб з'ясувати, що таке екологічний менеджмент у вузькому розумінні, слід спочатку виокремити його основні ознаки. Закон України "Про підтвердження відповідності" від 17 травня 2001 року у статті 1 оперує такими поняттями, як: система якості, система управління якістю, система екологічного управління. Усі ці три поняття у своїй сукупності визначають природу екологічного менеджменту. Проаналізувавши їх, можна визначити такі основні юридичні ознаки екологічного менеджменту у його вузькому значенні: 1) це організаційна структура, тобто сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих органів управління на конкретному виробництві, 2) це правова структура – діяльність суб'єкта господарювання безпосередньо врегульована нормами права, внут-

рішніми розпорядчими документами, стандартами підприємства, тощо, 3) це матеріальна структура – сукупність відповідних ресурсів: матеріально-технічних та інформаційних; 4) це сукупність методів, механізмів та процедур організації діяльності суб'єкта господарської діяльності та реалізації ним функцій управління, 5) об'єктом управління виступає не окремий індивід або колектив, а конкретний суб'єкт господарської діяльності, 6) мета впровадження екологічного менеджменту суб'єктом господарської діяльності – сприяти забезпеченню ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотриманню екологічного законодавства, попередженню екологічних правопорушень.

Таким чином, екологічний менеджмент у вузькому розумінні – це сукупність організаційно-правової та матеріальної структури у складі суб'єкта господарювання, а також сукупність методів, механізмів та процедур реалізації ним функцій екологічного управління з метою забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та реалізації державної екологічної політики у цій сфері.

Отже, ми бачимо, що правова основа створення та функціонування систем екологічного менеджменту на підприємствах закладена у чинному законодавстві. Проте, суттєвим недоліком залишається розпорошеність норм по різних нормативно-правових актах, відсутність єдиного нормативного акту, який би об'єднав та систематизував порядок створення та вимоги до застосування таких систем, їх функціональну, організаційну структуру, заходи заохочення та стимулювання суб'єк-

тів господарської діяльності, відповідальність за недотримання вимог чинного законодавства.

1. Курдина О.О. Система екологічного менеджменту: принципи формування і впровадження / О.О. Курдина // Науковий вісник. – 2005. – № 15. – С. 211-214. 2. Шапоренко О.І. Екологічний менеджмент / Шапоренко О.І. – Д.: Норд-Прес, 2004. – 312 с. 3. ДСТУ ISO 14004-97 Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління, системи та засобів забезпечення. Введ. 18.08.97. – К.: Держстандарт України, 1997. – 38 с. 4. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1991. – № 41. – Ст.546. 5. Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158. 6. Закон України "Про підтвердження відповідності" від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169. 7. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. 8. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. – Х.: Право, 2012. – 296с. 9. Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218. 10. Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" від 8 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81. 11. Закон України "Про пестициди та агрохімікати" від 2 березня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91. 12. Закон України "Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379. 13. Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98. 14. Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337. 15. Закон України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст.54. 16. Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України – 2000. – № 36. – Ст.299. 17. Закон України "Про екологічний аудит" від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України – 2004. – № 45. – Ст. 500.

Надійшла до редколегії 09.04.12

УДК 349.6

О. Ніжніченко, асп.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПІВ ЕКОЛОГІЧНОГО СТИМУЛЮВАННЯ

В статті розкрито основні правові принципи екологічного стимулювання. На основі їх аналізу сформуовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання екологічних відносин.

Ключові слова: екологічне стимулювання, правові принципи стимулювання в екологічному праві, механізм правового регулювання екологічних відносин.

В статье раскрыты основные правовые принципы экологического стимулирования. На основе их анализа сформулированы предложения по усовершенствованию правового регулирования экологических отношений.

Ключевые слова: экологическое стимулирование, принципы стимулирования в экологическом праве, механизм правового регулирования экологических отношений.

The article reveals the basic legal principles of environmental incentives. Based on their analysis the suggestions to improve regulation of environmental relations are generated.

Keywords: environmental incentives, legal principles of incentives in environmental law, mechanism of legal regulation of the environmental relations.

Актуальність проведення даного дослідження зумовлена низькою ефективністю існуючих стимулів у сфері екології. Це в першу чергу пов'язане із відсутністю належної методологічної основи у політиці стимулювання, поєднанням закріплення окремих стимулюючих засобів.

Для того, щоб екологічне стимулювання стало дієвим правовим інструментом і виконувало поставлені перед ним завдання, воно має підпорядковуватися певним керівним засадам. Метою даної роботи є виявлення основних принципів екологічного стимулювання, що стануть орієнтирами при вдосконаленні правового регулювання еколого-стимуляційних відносин.

В цілях даного дослідження під екологічним стимулюванням розуміється визначена екологічним законодавством система правових, організаційних, економічних та інших заохочувальних засобів, які спрямовані на підвищення рівня суспільно необхідної еколого-правової поведінки суб'єктів у галузі ефективного використання

природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Перш ніж перейти до аналізу правових принципів стимулювання варто згадати визначення принципів права взагалі. В теорії держави і права ними називають основоположні, вихідні положення, що визначають зміст впливу права на суспільні відносини і виступають критеріями його цінності для суб'єктів права. Принципи права виражають і характеризують найголовніші риси права як регулятора суспільних відносин, вони є стрижнем, який об'єднує норми права і який надає певне спрямування правотворчим і правозастосовчим органам [7, 312].

Будувати систему засобів екологічного стимулювання слід у першу чергу за *принципом комплексного правового регулювання*. Будучи невід'ємною складовою механізму правового регулювання, екологічне стимулювання повинне взаємодіяти з іншими елементами системи, забезпечуючи її безперебійне функціонування.

ня. Цей основоположний принцип вимагає врахування комплексу всіх передбачених у законодавстві правових інструментів та особливостей їх застосування. Так, наприклад, дієвість податкових стимулів у сфері природо-користування залежить від розміру самих податків, бази оподаткування, податкових санкцій, можливостей ухилення від сплати податків, заходів юридичної відповідальності тощо.

Говорячи про науково-правові підходи до реалізації політики стимулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, слід навести позицію російського вченого Баршинова В.І., обґрунтовану ним у дисертаційній роботі. На його думку, досягти позитивного результату можливо лише застосувавши комплексні методи формування інтересу до бережливого відношення до навколишнього середовища [1, 7].

Один із аспектів принципу комплексного правового регулювання знайшов відображення в українській еколого-правовій літературі. Йдеться про взаємопов'язаність правових категорій стимулювання і відповідальності в екологічній сфері. Зокрема, при розгляді юридичної відповідальності за екологічні правопорушення виділяють її стимулюючу функцію, оскільки відповідальність стимулює виконання і додержання вимог екологічного законодавства всіма громадянами та юридичними особами незалежно від форм власності [5, 173; 4, 295-296]. Вчений Костицький В.В., торкаючись питання економічних важелів у сфері охорони довкілля, нагадує, що запровадження системи економічних засобів забезпечення реалізації екологічних вимог у виробництві не дає гарантії їх дотримання. Тому, зазначає науковець, слід розраховувати лише на комплексне економіко-правове забезпечення реалізації екологічної функції держави, в якій мали б збалансовано поєднуватися економічні важелі з управлінськими (адміністративними) та використовувався інститут юридичної відповідальності [6, 175].

Принцип комплексного правового регулювання частково реалізований в сучасному українському законодавстві. Мова йде про систему засобів юридичної відповідальності, ефективність якої значною мірою визначає роль екологічного стимулювання у правовому регулюванні екологічних відносин. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р. № 1264-XII закріпив принцип поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища (п. "й" ст. 3 Закону). Забезпечення цього принципу віднесено і до завдань сучасної екологічної політики України. Зокрема, з метою вдосконалення природоохоронної діяльності підприємств в Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21.12.2010 р. № 2818-VI (далі – Стратегія) говориться про необхідність здійснювати збалансовану політику, спрямовану на підвищення вимог і відповідальності суб'єктів господарювання за забруднення навколишнього природного середовища і на стимулювання впровадження природоохоронних заходів. З цією метою планується передбачити підвищену відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища і компенсацію завданих збитків, включаючи повну вартість рекультиваци/санації забруднених ґрунтів/підземних вод. За змістом Стратегії, цьому також сприятиме адаптація існуючих методик проведення розрахунку збитків за забруднення навколишнього природного середовища до найкращої світової практики, зокрема щодо забруднення ґрунтів і підземних вод. Поряд із цим говориться про необхідність законодавчого визначення засад пільгового стимулювання діяльності, що

передбачає добровільне зобов'язання щодо очищення забруднених земель, зокрема в ході їх приватизації і впровадження новітніх екологічно чистих технологій.

Поєднання заходів стимулювання і юридичної відповідальності – важлива але не єдина складова принципу комплексного правового регулювання. Стимулюванню також має передувати ефективна організаційно-виховна, просвітницька та інформаційна діяльність держави. Невипадково першою ціллю Стратегії визначено підвищення рівня суспільної екологічної свідомості. Це свідчить про визнання важливості роз'яснення громадянам пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку. Адже попри всі відмінності у організаційно-правових формах і правових статусах суб'єктів господарювання (природокористувачів), рішення щодо проведення заходів природоохоронного характеру приймаються людьми – власниками, керівниками, менеджерами підприємств, установ, організацій або окремими громадянами.

З метою підвищення регулятивного впливу стимулів необхідно акцентувати увагу суспільства на невідворотності виконання завдань збереження довкілля: рано чи пізно доведеться впроваджувати безвідходні, ресурсо- та енергозберігаючі технології, дотримуватися стандартів, змінювати підхід до природокористування або ж повністю припиняти екологічно шкідливу діяльність. В цьому разі відповідні заходи будуть здійснені примусово із компенсацією витрат на відновлення компонентів навколишнього природного середовища. Водночас доцільніше проводити природоохоронні заходи поступово і планово, на добровільних засадах, з можливістю отримання певних матеріальних, організаційних переваг та/або морального задоволення. Інформування громадян щодо всіх можливих переваг дотримання концепції сталого розвитку стимулюватиме до здійснення правильного вибору.

Опосередкований стимулюючий вплив здійснюють і такі правові засоби, як екологічне маркування, екологічний аудит, екологічний контроль, екологічне ліцензування, "зелене" інвестування тощо. Хоча ці засоби не є прямими стимулами у власному розумінні слова, вони формують механізм опосередкованого правового стимулювання завдяки своїм стимулюючим функціям.

Якщо механізм правового регулювання екологічних відносин – динамічна система правових інструментів, побудована для забезпечення сталого розвитку та належної взаємодії суспільства і природи, то стимулювання – важливий компонент такої системи. Невідповідність одного елементу механізму іншим його складовим призводить до дисбалансу в системі, гальмує роботу інших "деталей", а отже знижує ефективність і всього механізму. В кращому випадку такий елемент просто не діє, залишається непотрібним. Саме тому принцип комплексного правового регулювання є важливим для вдосконалення стимулювання як системи засобів, що тісно переплетені з іншими правовими інструментами у механізм правового регулювання екологічних відносин.

Вдосконалення правового регулювання в сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні – складний, поступовий і довготривалий процес, тому відразу передбачити всі його напрями і кінцеві результати неможливо. У зв'язку із цим забезпечення принципу комплексного правового регулювання можливе у два етапи. На першому етапі достатньо "підігнати" систему засобів стимулювання під існуючі еколого-правові умови, якими б недосконалими вони не були. Це можливо зробити на рівні постанов Кабінету Міністрів України та наказів профільних міністерств подібно до того, як урегульовано питання державної фінансової

підтримки природоохоронної діяльності через механізм здешевлення кредитів комерційних банків. При цьому запровадження навіть найсучасніших правових стимулів, що не відповідають таким умовам, є передчасним. Другий етап реалізації принципу стосується корегування всіх елементів механізму правового регулювання екологічних відносин з точки зору їх еколого-стимуляційного потенціалу.

Принцип паритету публічних та приватних екологічних інтересів. Означене відповідає меті загального поняття принципів права, а саме – гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [9, 221]. В першу чергу стимулюватися має така діяльність, що відповідає інтересам суспільства, а самі правові стимули повинні бути бажаними, цікавими та необхідними для стимулювання суб'єктів. І саме від волі держави залежить – буде відповідна діяльність вигідною чи ні, і в якій мірі.

Правові засади цього принципу можна запозичити з положень Закону України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404-VI, в якому до основних принципів здійснення такого партнерства належить узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди (ст. 3). Варто зазначити, що сферами застосування державно-приватного партнерства виступають пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, збір, очищення та розподілення води, оброблення відходів та інші сфери діяльності, що прямо чи опосередковано торкаються питань охорони навколишнього природного середовища.

Принцип паритету публічних та приватних екологічних інтересів полягає у отриманні суб'єктами взаємної вигоди від виконання усіх необхідних умов стимулювання. Важливо, щоб стимул був вагомим, якщо його отримання потребує значних зусиль, або виступав перевагою (бонусом) при виконанні додаткових обов'язків. Саме тому прийнято говорити про "економічні важелі" у справі охорони навколишнього природного середовища.

Зазначений принцип стосується як засобів матеріального стимулювання, так і системи моральних заохочень. У зв'язку із цим слід підвищувати значення останніх, формувати їх високу оцінку та престиж для забезпечення отримання суб'єктами морального задоволення.

Принцип диференційованого стимулювання. Як вже зазначалося, екологічне стимулювання представляє собою систему різних заохочувальних засобів. В той же час ця система є складовою (елементом) більш складної системи – механізму правового регулювання екологічних відносин. Підтримуючи сучасні тенденції до застосування міждисциплінарних підходів, а також інтеграції та об'єднання наукових знань різних галузей, наведемо один із законів загальної теорії систем¹.

Отже, закон необхідності різноманіття (закон Ешбі) говорить, що при створенні проблеморозв'язуючої системи необхідно, щоб ця система мала більше різноманіття, ніж різноманіття проблеми, що розв'язується, або була спроможна створити таке різноманіття. Іншими словами, система повинна мати можливість змінювати свій стан у відповідь на можливість вимогу (реакцію, викликану чинниками зовнішнього світу); різноманіття вимог потребує відповідного йому різноманіття можливих станів. В іншому випадку така система не зможе відповідати задачам управління, що висуваються зов-

нішнім середовищем, і буде малоефективною [8]. Зазначене у повній мірі стосується сфери екологічного стимулювання, враховуючи різноманітність варіантів еколого-правової поведінки, необмеженість спектру людських бажань, потреб та інтересів, задоволення яких потрібно опосередкувати диференційованою системою правових стимулів.

Так, окремі засоби стимулювання можуть діяти для одних осіб і бути неефективними для інших. У зв'язку із цим систему стимулів слід будувати, орієнтуючись як на сфери застосування стимулювання, так і на різні за своїм характером інтереси суб'єктів.

Основні шляхи стимулювання закріплено в ст. 48 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", зокрема: надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища; надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища; встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів та звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища; можливість отримання природних ресурсів під заставу тощо.

На нашу думку, з урахуванням означеного принципу систему засобів матеріального, організаційного та морального стимулювання можна значно розширити і диференціювати.

До групи засобів матеріального стимулювання слід віднести:

- цільове фінансування заходів природоохоронного характеру з Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

- диференціація ставок податку, застосування спеціальних податкових режимів, зменшення бази оподаткування, ставки податку, в тому числі повне або часткове звільнення від податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів;

- преміювання працівників та посадових осіб, матеріальні заохочення та винагороди (грошові премії, цінні подарунки, надання безкоштовних санаторно-курортних путівок до бази відпочинку підприємства, надання пільгових путівок тощо);

- повне або часткове звільнення від сплати внесків або інших форм грошових забезпечень для участі у конкурсах на отримання природних ресурсів у власність (користування), аукціонах з продажу спеціальних дозволів, конкурсних торгах при здійсненні державних закупівель товарів, робіт чи послуг, – у разі якщо природокористувач зарекомендував себе як зразковий (сумлінний), тобто такий, що має значні досягнення у природоохоронній сфері, належним чином виконує екологічні обов'язки та дотримується всіх вимог екологічного законодавства.

Організаційне стимулювання можна диференціювати такими засобами:

- надання цінної науково-технічної або іншої корисної інформації;

- організаційне сприяння та допомога, в тому числі на засадах державно-приватного партнерства, у налагодженні міжнародних зв'язків та співробітництва з іноземними організаціями, установами та іншими суб'єктами для обміну досвідом у сфері охорони навколишнього природного середовища та з метою отримання взаємної вигоди;

¹ *Загальна теорія систем (теорія систем)* – спеціально-наукова і логіко-методологічна концепція дослідження об'єктів, які є системами. Вперше була запропонована в 30-ті роки ХХ ст. австрійським біологом Л. фон Берталанфі. До цілей дослідження в рамках теорії систем належить вивчення основних принципів і закономірностей поведінки систем.

- організаційно-технічний супровід участі суб'єктів у конкурсах на отримання міжнародних грантів, просування проектів, що мають значення для справи охорони природи;

- застосування спрощених процедур, пов'язаних із погодженням планів, проектів, робіт, отриманням дозволів, ліцензій, інших документів дозвільного характеру та/або продовженням строку їх дії для суб'єктів, що традиційно (три і більше років) добровільно спрямовують частину власних (в тому числі за власною ініціативою залучених) коштів на природоохоронні заходи, або що іншим чином зарекомендували себе як зразкові (сумлінні) природокористувачі (мають значні досягнення у природоохоронній сфері, належним чином виконують екологічні обов'язки та дотримуються всіх вимог екологічного законодавства);

- надання переважного права на одержання квот на спеціальне використання природних ресурсів;

- запровадження та ведення на зразок Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення (наказ Міністерства юстиції України від 11.01.2012 р. № 39/5 "Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення") єдиного державного реєстру осіб, які вчинили екологічні правопорушення, що стане засобом негативного стимулювання, оскільки внесення до такого реєстру відомостей про особу може стати перешкодою в організації або подальшому здійсненні окремих напрямів господарської діяльності, в тому числі підставою для прийняття уповноваженими органами рішення про відмову у наданні дозволів, ліцензій, продовженні строків спеціального природокористування, наданні фінансової підтримки, пільг тощо. Повноваження щодо організації та ведення єдиного державного реєстру осіб, які вчинили екологічні правопорушення, доцільно покласти на Державну екологічну інспекцію України;

- надання додаткових гарантій порівняно з іншими суб'єктами (наприклад, віднесення вимог сумлінних природокористувачів, що виступають кредиторами у справі про банкрутство, до першої черги задоволення вимог кредиторів);

- надання в інших випадках пріоритетних, першочергових або переважних прав.

Не менш важливими є засоби морального стимулювання:

- нагородження грамотами, медалями та іншими відзнаками працівників або трудових колективів підприємств, установ, організацій;

- надання державних нагород та присвоєння почесних звань співробітникам природоохоронних організацій, державним службовцям та окремим громадянам, що здійснили вагомий внесок у справу охорони природи;

- запровадження спеціальних всеукраїнських та регіональних рейтингових програм із визначення кращих природокористувачів за результатами оцінювання їх діяльності на підставі офіційних даних державних органів статистики, аудиторських висновків тощо;

- висвітлення у засобах масової інформації відомостей про визначні досягнення фізичних та юридичних осіб у сфері охорони довкілля, раціонального використання, відновлення та відтворення природних ресурсів, природних комплексів та об'єктів, забезпечення екологічної безпеки, в тому числі у вигляді рекламних оголошень, афіш, повідомлень у новинах тощо, що популяризує як природоохоронну діяльність, так і марку, бренд, продукцію юридичної та/або фізичної особи, сприяє підвищенню рейтингу, рівня конкурентоспроможності таких осіб;

- встановлення спеціальних дощок, стендів із зазначенням відомостей про видатні заслуги у справі охорони природи певних осіб, наприклад, при відтворенні лісу, у разі ініціювання створення чи оголошення території або об'єктів природно-заповідного фонду власниками цих територій (об'єктів) тощо.

Принцип доступного стимулювання – не менш важливий для всієї системи дієвого екологічного стимулювання. В першу чергу, при його реалізації слід враховувати організаційні, фінансові, трудові, ресурсові та інші можливості відповідної категорії суб'єктів, що стимулюються. Тому вимоги, що висувуються для отримання пільги або іншого виду заохочення, мають бути адекватними, щоб особа була спроможна виконати їх.

При цьому зазначений принцип покладається в основу практики застосування найкращих доступних технологій (Best Available Techniques, скорочено – BAT), що отримала широке поширення за кордоном і починає запроваджуватися в Україні. Так, відповідно до п. 11 ст. 2 Директиви Ради 96/61/ЄС "Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень" від 24.09.1996 р. (далі – Директива 96/61/ЄС) термін "найкращі доступні технології" означає найбільш ефективний та просунутий етап у розвитку діяльності та методів функціонування, які свідчать про практичну придатність технологій забезпечувати в принципі основу для обмежень обсягів викидів з метою запобігання та, якщо це не здійснено, взагалі зменшити об'єм викидів та вплив на навколишнє середовище в цілому [3]. При цьому термін "доступні" технології згідно Директиви 96/61/ЄС означає технології, розвинуті до такої міри, яка забезпечує роботу у відповідному промисловому секторі при реальних з економічної і технічної точки зору умовах, беручи до уваги вартість та переваги, незалежно від того, чи виробляються або використовуються технології в межах держав-членів і протягом такого часу, доки їх використання власник вважає раціональним. При визначенні найкращих доступних технологій особлива увага має надаватися переліку рекомендацій, що міститься в Додатку IV Директиви 96/61/ЄС.

На думку авторів Білої книги, підготовленої в рамках проекту "Стратегія інтеграції України в Європейське енергетичне співтовариство", Україні необхідно визначити найкращі доступні технології (НДТ), що стануть основою для підготовки природоохоронних заходів і нормотворчої діяльності [2, 7]. Водночас впровадження найкращих доступних технологій, технічне переоснащення та/або реконструкція застарілого обладнання та доведення ефективності очищення до проектних показників передбачено Державною цільовою екологічною програмою розвитку Криму ("Екологічно безпечний Крим") на 2011-2015 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 539) для підприємств, що є основними забруднювачами атмосферного повітря, за рахунок цих підприємств та інших джерел фінансування.

Недоступним слід визнати цінне заохочення, обмежене необґрунтовано складними порядками його отримання, короткими термінами виконання вимог стимулювання тощо. У зв'язку із цим стимул втрачає свою привабливість, стає неефективним. Тому важливими аспектами забезпечення виконання цього принципу є також доступність і своєчасність інформації про екологічне стимулювання та удосконалення процедур отримання стимулів.

Принцип гарантованості. Для того, щоб при належному виконанні всіх необхідних вимог стимулювання особа могла вимагати отримання належного їй заохо-

чення, необхідно закріпити і забезпечити системою правових гарантій право особи на стимул.

У зв'язку із цим на законодавчому рівні доцільно ввести такі основні права суб'єктів, до яких застосовуються заходи стимулювання:

- право на достовірну і своєчасну інформацію щодо заходів стимулювання та умов участі в них;
- право подавати заяви про участь у конкурсах, відборах для отримання права на пільговий режим або окремі види заохочень, іншим чином ініціювати передбачені законодавством види стимулювання;
- право брати участь у заходах стимулювання;
- право вимагати отримання відповідних пільг (заохочень, переваг) у зв'язку із виконанням усіх умов необхідних для виникнення в особи права на стимул;
- право оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також посадових осіб підприємств, установ та організацій у зв'язку із необґрунтованою відмовою у наданні стимулів.

Таким чином, принципами екологічного стимулювання можна визначити систему відправних основоположних правових ідей (начал), які формуються на основі загальних принципів права та виражають основні правові риси екологічного стимулювання і є його вектором для удосконалення правової системи, шляхів правового регулювання еколого-стимуляційних відносин та кращого застосування стимулюючих правових норм правотворчими, правозастосовчими органами і їх поса-

довими особами, а також заінтересованими суб'єктами господарювання.

1. Баршинов Владислав Игоревич. Правовое регулирование стимулирования охраны окружающей среды: Автореф. дисс. ...канд. юр. наук. 12.00.06. – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право / В.И. Баршинов; Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. – М., 2009. – 30 с. 2. Біла книга "Зменшення викидів у тепловій електроенергетиці України через виконання вимог Європейського енергетичного співтовариства" [Електронний ресурс]: (документ з аналізу політики підготовлено в рамках проекту "Стратегія інтеграції України в Європейське енергетичне співтовариство") / Газизуллін І., Лозовий Л., Івахно О., Кобрін П., Огаренко Ю., Вільямс В.; Пер. і ред. Цісик Н. – К.: ТОВ "Видавництво "Оптимі". – 2011. – 49 с. – Режим доступу: http://www.icps.com.ua/files/articles/66/79/Energy_Com_White_UKR.pdf. – Назва з титул. екрану. 3. Директива Ради 96/61/ЄС "Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень" від 24 вересня 1996 року [Електронний ресурс]: Матеріал розміщено на сайті Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_497. – Назва з екрану. 4. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – 720 с. 5. Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – 382 с. 6. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища). – К.: ІЗП і ПЗ, 2003. – 772 с. 7. Радько Т.Н. Теорія государства и права: учеб. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2010. – 752 с. 8. Система [Електронний ресурс]: Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=Система&oldid=44642279>. – Назва з екрану. 9. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

Надійшла до редколегії 09.04.12

УДК: 349.6

Н. Макаренко, здобувач

ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ НАФТОГАЗОВИДОБУВАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАФТУ ТА ГАЗ

У статті досліджено особливості юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, що можуть мати місце при видобутку нафти та газу, надано коротку характеристику тим законодавчим актам, що передбачають таку відповідальність. Висвітлено місце еколого-правової відповідальності в юридичній відповідальності загалом.

Ключові слова: нафтогазовидобування, екологічне правопорушення, юридична відповідальність.

В статье исследованы особенности юридической ответственности за экологические правонарушения, которые могут иметь место при добыче нефти и газа, дано краткую характеристику тем законодательным актам, которые предусматривают такую ответственность. Охарактеризовано место эколого-правовой ответственности в юридической ответственности.

Ключевые слова: добыча нефти и газа, экологическое правонарушение, юридическая ответственность.

The features of the legal responsibility for the ecological offences are investigated in the article, which can happen when oil and gas are extraction, there was given the short description that of those legislative acts, which foresee such responsibility. The place of ecological legal responsibility was described in legal responsibility.

Key words: oil and gas production, ecological offence, legal responsibility.

Як зазначається у Законі України № 1629 від 18.03.2004р. "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [1], нині однією з основних стратегічних проблем національної безпеки держави є забезпечення потреб економіки енергоресурсами в поєднанні із захистом навколишнього природного середовища від шкідливого впливу небезпечних чинників паливно-енергетичного комплексу, зокрема, нафтопромислового виробництва та транспорту вуглеводнів. Економіка України прагне інтеграції у світову економічну систему, що потребує доведення національних стандартів сфери виробництва та безпеки до рівня високорозвинених країн Європи.

Важливим елементом, необхідним для забезпечення дотримання суб'єктами нафтогазовидобувної галузі законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища в процесі видобутку вуглеводнів, є юридична відповідальність за порушення відповідних нор-

мативно-правових актів, що регулюють діяльність стосовно видобутку нафти та газу.

Відповідно до ст. 50 Конституції України [2], кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Наведеному конституційному праву громадян кореспондує їх обов'язок, закріплений в ст. 66 Основного Закону країни, відповідно до якої кожний зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, а у випадку її нанесення – відшкодувати заподіяні збитки. З приведених конституційних норм випливає, що завдана шкода природним ресурсам і навколишньому природному середовищу підлягає відшкодуванню незалежно від правомірності чи протиправності їх заподіяння. Однак у переважній більшості випадків така шкода завдається протиправними діями або бездіяльністю. У зв'язку з наведеним, питання юридичної відповідальності у цій сфері заслуговують на увагу правозастосовної практики [3, с. 387].

Проблеми забезпечення техногенно-екологічної безпеки потенційно-небезпечних об'єктів, зокрема, палив-

но-енергетичного комплексу, присвячено роботи таких науковців як Легасова В.А. [4, с. 92], Александрова О.О., Патона Б.Є., Мазура І.І., Іванцова О.В., Кондратьєва Я.Ю. [5, с. 39] та інших, які вирішували проблеми частково в галузі своїх наукових інтересів.

Перед тим, як висвітлити питання особливостей юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо видобування нафти та газу в Україні, вважаємо за доцільне звернутися до загальних положень щодо юридичної відповідальності.

Так, Йофе О.С., Шаргородський М.Д. визначали юридичну відповідальність як міру державного примусу, засновану на юридичному та суспільному осуді поведінки правопорушника і яка виражається у встановленні для нього визначених негативних наслідків у вигляді обмежень приватного або майнового характеру [6, с. 314]. На думку С.С. Алексєєва, сутність юридичної відповідальності міститься в обов'язку особи зазнавати заходів державно-примусового впливу за здійснене правопорушення [7, с. 157]. Радянський вчений-юрист А.І. Денисов вважав, що юридична відповідальність є особливими, передбаченими і урегульованими нормами права відносинами між порушником вимог права і державою в особі визначених нею органів [8, с. 407]. На думку В.М. Хропанюка, юридична відповідальність означає застосування санкцій правових норм, встановлених мір відповідальності [9, с. 189].

При характеристиці в загальній теорії права видів юридичної відповідальності традиційно визначають такі основні види як дисциплінарну, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову тощо.

Слід відзначити, що в літературі обґрунтовується існування окремого виду відповідальності – екологічної відповідальності, яка є складним соціальним та еколого-правовим інститутом і існує в двох формах: еколого-правовій (юридична відповідальність) і еколого-економічній (економічна відповідальність). По суті, економічна відповідальність – це платежі за використання природних ресурсів, забруднення довкілля, які відповідний суб'єкт вносить в бюджет у безспірному порядку в наперед визначених розмірах [10, с. 263]. Однак, з приводу цього Н.Р. Кобецька зазначає, що "більшість науковців при характеристиці названих відносин застосовують не поняття "екологічна відповідальність", а формулювання "юридична відповідальність за порушення законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища" та інше [11, с. 127].

Серед вчених і досі немає єдиної точки зору стосовно місця еколого-правової відповідальності та її співвідношення із юридичною відповідальністю за екологічні правопорушення як такою. Так, такі вчені, як В.В. Петров, Г.Є. Бистров, Н.Т. Разгельдєєв ще в період становлення екологічного права вважали еколого-правову відповідальність як окремий комплексний міжгалузевий інститут екологічного права, оскільки він охоплює норми різноманітних галузей права, якому притаманна внутрішня єдність [12, с. 271].

Існує точка зору, згідно з якою не має окремого виду відповідальності, такої як еколого-правова, оскільки за відповідні правопорушення в сфері охорони навколишнього природного середовища передбачена адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна та матеріальна відповідальності. Такої точки зору дотримується Ю.С. Шемшученко, який вважає, що немає достатніх підстав для виділення саме еколого-правової відповідальності, оскільки немає таких правових санкцій, які б не охоплювались адміністративною, кримінальною, цивільно-правовою та дисциплінарною відповідальністю. Вчений також зазначає, що в екологічній сфері доміну-

ючими є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності як інтегрованого методу галузі екологічного права, при цьому, "дія комплексного інституту юридичної відповідальності у цій сфері має екологічний відтінок, але в цілому вона підпорядкована загальним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності і в інших сферах суспільних відносин" [13, с. 291]. Подібної точки зору дотримується і Каракаш І.І., який вважає, що "в українському законодавстві не існує відособлена і самостійна форма екологічної відповідальності, а має місце застосування традиційних видів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинені екологічні правопорушення" [14, с. 299].

Однак, нами підтримується позиція таких вчених, як Андрейцев В.І. та Краснова М.В., які вважають еколого-правову відповідальність окремим видом юридичної відповідальності. Дійсно, еколого-правова відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності має свої характерні ознаки, а саме: цей вид відповідальності настає за вчинене екологічне правопорушення; це є одним із видів державного примусу; наявність спеціальних еколого-правових заходів впливу на правопорушника; особливий порядок відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу.

Наша позиція стосовно того, що перелік видів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища не вичерпаний тими видами, що містяться у ст. 68 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", підтверджується також позицією Конституційного суду України, який свого часу розтлумачив, що види відповідальності не зводяться лише до кримінальної, адміністративної, цивільної і дисциплінарної: в Україні існують також конституційна, фінансова, податкова та інші види відповідальності [15, 16].

Слід зазначити, що все різноманіття видів і форм юридичної відповідальності об'єднано однією метою, заради якої вона застосовується, – охорона навколишнього середовища, що забезпечує екологічну рівновагу у взаємодії суспільства і природи. Ця мета реалізується через функції, виконувані юридичними і економічними видами відповідальності. Серед функцій відповідальності перше місце слід відвести виховно-попереджувальній функції, яка властива всім видам відповідальності в галузі охорони природного середовища, і в галузі видобування вуглеводнів зокрема. Друге місце слід віднести виховно-компенсаційній функції, яка забезпечує відновлення втрат у природному середовищі. Вона забезпечується насамперед екологічною та правовою видами відповідальності. Наступною слід відзначити стимулюючу функцію. Вона характерна, насамперед, для матеріальної відповідальності, а також для цивільно-правової відповідальності, але не виключається значення цієї функції при використанні кримінальних та адміністративних засобів впливу. Репресивна функція виконує заходи дисциплінарного, адміністративного і кримінального покарання за порушення природоохоронного законодавства.

Можна сказати, що єдність цілей і функцій об'єднує всі види відповідальності в комплексний соціально-правовий інститут еколого-правової відповідальності. Підставою виникнення еколого-правової відповідальності виступає як факт правопорушення, так і факт завданої шкоди. При цьому важливо те, що за загальним правилом відшкодування шкоди природному середовищу не звільняє заподіювача такої шкоди від заходів дисциплінарної або адміністративної відповідальності, кримінального покарання тощо.

Говорячи про юридичну відповідальність взагалі, та місце в ній еколого-правової відповідальності, слід звернути увагу на наступне. В теорії права існує поділ юридичної відповідальності на позитивну (проспективну) і негативну (ретроспективну). Якщо юридична відповідальність (в ретроспективному аспекті) – це реакція на правопорушення, тобто на негативну поведінку, то проспективна юридична відповідальність, таким чином, повинна виражатися в готовності особи прийняти на себе реакцію за обраний варіант поведінки. Коли діє ретроспективна відповідальність, усвідомлення направлено на минуле, коли ж діє проспективна юридична відповідальність, то, навпаки, воля направлена на усвідомлення можливої відповідальності у майбутньому.

Таким чином, відправним моментом для розгляду поняття юридичної відповідальності у нашому випадку буде саме її ретроспективний характер, тобто реакція держави в особі її органів на ту поведінку правопорушника, що вже мала місце у минулому (або в окремих випадках – триває). Суб'єкт не може нести юридичну відповідальність за свою поведінку в майбутньому.

З цього приводу слід відзначити, що саме на позиціях позитивної (проспективної) відповідальності, обумовленої високим ступенем екологічного ризику-загрози, реалізується відповідальність, передбачена Стокгольмською декларацією конференції ООН з проблем навколишнього середовища людини, де чітко зазначено, що людина несе особливу відповідальність за збереження та розумне управління продуктами живої природи та її середовища, які в теперішній час перебувають під серйозною загрозою [17, с. 317].

Важливе значення при розгляді справ щодо правопорушень в сфері охорони навколишнього природного середовища, має Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р. № 17 "Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля" [18], в якій визначено, що злочини та інші правопорушення проти довкілля посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій, а також природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. Також у пункті 14 вищезазначеної постанови слушно вказується на те, що, визначаючи ступінь тяжкості злочину, необхідно враховувати характер вчинених дій та наслідки, що настали: ступінь забруднення землі, надр, вод, чи іншого шкідливого впливу на них; вид і кількість небезпечних речовин, що потрапили в природне середовище; кількість людей, які постраждали; кількість тварин або риби, що загинули; розмір заподіяної довкіллю шкоди, тощо.

Слід звернути увагу на те, що в спеціальних законах, що регулюють видобуток нафти та газу в Україні, відсутні положення щодо відповідальності винних осіб за забруднення навколишнього природного середовища при здійсненні такої діяльності. Так у ст. 53 Закону України "Про нафту і газ" [19], яка звучить як "Відповідальність за порушення законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій сфері", визначено лише загальні положення такої відповідальності, а саме те, що особи, винні у порушенні законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій галузі, несуть адміністративну, цивільно-правову чи кримінальну відповідальність. Далі в даній нормі законодавцем надається перелік правопо-

рушень, за які визначено певний вид відповідальності, серед таких, що становлять інтерес для нас в рамках аналізованої теми, виділимо наступні:

- порушення встановлених норм безпеки, що створює загрозу безпечній життєдіяльності населення та експлуатаційного персоналу;
- порушення правил охорони об'єктів нафтогазової галузі;
- вчинення насильницьких дій, які перешкоджають виконанню оперативним персоналом та посадовими особами об'єктів нафтогазової галузі своїх службових обов'язків;
- порушення умов та правил діяльності, що передбачені відповідним спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами та угодою про умови користування нафтогазоносними надрами;
- невиконання розпоряджень, експертних висновків, приписів органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за додержанням чинного законодавства в нафтогазовій галузі, а також створення перешкод для виконання службових обов'язків представниками цих органів. Вказаний перелік не є вичерпним.

Необхідно звернути увагу, що постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 "Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами" [20], врегульовано питання надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначено процедуру продовження строку дії, переоформлення, видачі дублікату, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Зокрема, наведеним Порядком врегульовано питання надання дозволу на такий вид користування надрами, як геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислової розробки родовищ). У пункті 22 Порядку визначено, що дія відповідного дозволу може бути зупинена Державною службою геології та надр України безпосередньо або за поданням органів державного екологічного контролю, зокрема, у разі порушення надкористувачем вимог законодавства у сфері надкористування та охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, така норма має безпосередньо карний характер і говорить про застосування до правопорушників заходів державного примусу у вигляді зупинення спеціального дозволу на користування надрами.

Слід підкреслити, що проблема охорони навколишнього природного середовища при видобутку нафти та газу є нагальною проблемою, оскільки така діяльність відноситься до джерел підвищеної екологічної небезпеки. На виконання норм Законів України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18.01.2001 р. № 2245-III [21] та "Про екологічну експертизу" від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР [22], Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554 було затверджено Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку [23], до яких згідно з п.п. 4, 5 зазначеної Постанови відносяться і видобування нафти, нафтохімія і нафтопереробка (включаючи всі види продуктопроводів), а також добування і переробка природного газу, будівництво газосховищ. Зокрема, у цій сфері підвищеною небезпекою характеризуються роботи з: монтажу, експлуатації і демонтажу бурових вишок; промислово-геофізичних досліджень, освоєння і глушіння газових та нафтових свердловин; ліквідації відкритих газових і нафтових фонтанів; ліквідації нафто-, газо-, водопроводів у процесі буріння свердловин; сейсморозвідки; підземної геологорозвідки [24].

Законодавчими актами, в яких визначена відповідальність за екологічні правопорушення, що виникають при здійсненні діяльності з нафтогазовидобування, зокрема, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [25] та Кримінальний кодекс України [26]. Необхідно звернути увагу на те, що при кваліфікації тих чи інших правопорушень проти довкілля, що виникають у процесі нафтогазовидобування, в залежності від ступеня суспільної небезпеки, віднесення протиправного діяння до кримінально караного, або такого, відповідальність за яке передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі за текстом – КУАП), а саме главою 7 "Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини" має важливе значення. При цьому, як слушно зазначає Кірін Р.С., передбачена КУАП кількість складів правопорушень, що так чи інакше стосуються сфери видобування корисних копалин, є найбільшим, і на сьогодні за всі види адміністративних правопорушень, передбачених Кодексом України про надра (ст. 65), встановлено саме адміністративну відповідальність [27, с. 167]. Як свідчить статистика відповідними органами постійно застосовуються заходи такої відповідальності [28].

Таким чином, в рамках даної статті вважаємо за доцільне звернутися до складів екологічних злочинів, які передбачені в окремому, VIII розділі Кримінального кодексу України (далі за текстом – КК України), що має назву "Злочини проти довкілля". Загалом, розділ складається із 21 окремих складів злочинів, але для нас в рамках теми дослідження інтерес становлять деякі з них, такі як: ст. 236 КК України "Порушення правил екологічної безпеки", ст. 237 КК України "Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення", ст. 238 КК України "Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення", ст. 240 КК України "Порушення правил охорони надр", ст. 241 КК України "Забруднення атмосферного повітря", ст. 244 КК України "Порушення законодавства про континентальний шельф України", ст. 253 КК України "Проектування чи експлуатація споруд без системи захисту довкілля" тощо.

Так, наприклад, об'єктом злочину, передбаченого ст. 241 КК України, виступає порядок охорони атмосферного повітря, встановленого з метою збереження, поліпшення та відтворення його безпечного стану, а також відвернення та зменшення шкідливого впливу на атмосферне повітря як сприятливе середовище існування людини, тваринного і рослинного світу, а з об'єктивної сторони даний злочин характеризується діянням, що виражається в забрудненні атмосферного повітря шкідливими для здоров'я людей та довкілля речовинами, що призводить до зміни фізичних, хімічних чи біологічних якостей і складу атмосферного повітря [29, с. 30].

З цього приводу слід відзначити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 р. № 610-р було затверджено Концепцію реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону [30]. Так, у вказаній Концепції законодавцем зазначається, що сучасний стан забруднення атмосферного повітря викидами сполук сірки та азоту, летких органічних сполук і твердих частинок, а також вторинними забруднювачами, зокрема такими, як озон і продукти реакції аміаку негативно впливає на здоров'я населення, в цілому на екосистеми і розвиток сільськогосподарських культур, призводить до несприятливих екологічних наслідків, знищення рослинного покриву, пам'яток

історії та культури, знепечення, підвищення кислотності води тощо. У Концепції обґрунтовано, що однією із причин забруднення атмосферного повітря є те, що на підприємствах паливно-енергетичного комплексу використовується морально та фізично застаріле технологічне та очисне обладнання. Саме на частку підприємств паливно-енергетичного комплексу в загальному обсязі викидів стаціонарних джерел у цілому по Україні припадає близько 30 відсотків, у тому числі твердих речовин – 50, оксидів сірки – 68, оксидів азоту – 50 відсотків. Слід відзначити, що за останні роки на підприємствах цієї галузі спостерігалось зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин переважно за рахунок скорочення обсягів виробництва енергії.

Зміст статей 78 та 79 КУАП є подібним до змісту ст. 241 КК України, та охоплює:

- викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади або недодержання вимог, передбачених наданим дозволом, інші порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря або перевищення технологічних нормативів допустимого викиду забруднюючих речовин та нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел під час експлуатації технологічного устаткування, споруд і об'єктів;

- введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, які не відповідають вимогам щодо охорони атмосферного повітря;

- порушення правил експлуатації, а також невикористання встановлених споруд, устаткування, апаратури для очищення і контролю викидів в атмосферу.

Таким чином, різниця між ст. 241 КК України та відповідними статтями КУАП полягає у суспільній небезпечності вчинюваного діяння, оскільки відповідальність за ст. 241 КК України настає лише у тому разі, коли: відповідні діяння створили загрозу небезпеки для життя, здоров'я людей чи для довкілля; відповідні діяння спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки.

Отже, з вищенаведеного випливає, що часто склади правопорушень Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення у сфері видобування нафти та газу схожі між собою та різняться суспільною небезпечкою вчинюваного діяння.

Ще одним з видів відповідальності у сфері видобування нафти та газу слід виділити дисциплінарну відповідальність, під якою розуміється відповідальність працівників підприємств нафтогазового комплексу за невиконання або неналежне виконання своїх трудових обов'язків, покладених на такого працівника відповідними локальними нормативно-правовими актами того чи іншого нафто- та газовидобувного підприємства.

Відповідно до ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі за текстом – КЗпПУ) [31], за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосована тільки одна з наступних мір стягнення: оголошення догани або звільнення з роботи. Отже, дисциплінарна відповідальність працівників, в обов'язки яких входило виконання природоохоронних функцій, за нормами трудового законодавства не може виходити за межі його вимог. Тому за допущені правопорушення екологічного правопорядку на працівників можуть бути покладені тільки зазначені дисциплінарні стягнення. Однак, статутами, нормами та положеннями про дисципліну для окремих категорій працівників можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення [14, с. 316]. При цьому, Кірін Р.С. пропонує класифікувати дисциплінарні проступки на види за сферами їх вчинення на такі, як: 1) проступки в сфері процесів (технологій) відповідних

робіт; 2) проступки в сфері майна підприємства; 3) проступки в сфері трудової дисципліни [27, с. 172]. Вважаємо, що така класифікація видів дисциплінарних проступків повністю може бути застосована і до працівників нафтогазовидобувних підприємств.

Як вже зазначалося у цій статті, притягнення осіб, винних у порушенні законодавства про охорону навколишнього природного середовища, під час проведення робіт з видобутку нафти та газу, не звільняє їх від обов'язку відшкодувати шкоду, завдану довкіллю вчинюваними правопорушеннями, а згідно ч. 1 ст. 69 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [32], шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації у повному обсязі.

Загальні засади відшкодування шкоди, заподіяної неналежним використанням природних ресурсів, будуються на приписах цивільного законодавства, що формують інститут деліктних зобов'язань. На основі цих приписів розвиваються спеціальні норми, які визначають особливості застосування цивільної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання окремих природних ресурсів [33, с. 161].

Так, Краснова М.В. пропонує визначати поняття компенсації шкоди за екологічним законодавством як якісного процесу реалізації норм екологічного законодавства у сфері позитивної та негативної – екологічної – відповідальності у галузі раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки громадян. В об'єктивному значенні вчена пропонує розглядати екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію шкоди, завданої навколишньому природному середовищу як об'єктивацію та інтеграцію еколого-правових норм про компенсацію шкоди, як форму державного попередження та примусу, пов'язану із застосуванням санкцій майнового характеру, спрямованих на відновлення майнових та немайнових прав потерпілих осіб і стимулювання нормальних екологічних відносин. Така відповідальність, на думку Красної М.В., базується на загальноюридичному принципі охорони довкілля превентивного та охоронного (захисного) характеру, а норми, що її закріплюють, виконують превентивну та компенсаційно-відновлювальну функцію і виступають способом захисту майнових і немайнових прав та законних екологічних потреб та інтересів [34].

Т.В. Григор'євою наводиться перелік збитків від забруднення нафтою, що підлягають відшкодуванню, а саме: 1) збитки від забруднення навколишнього природного середовища (у тому числі прямі збитки унаслідок погіршення стану навколишнього природного середовища) та втрачені внаслідок такого забруднення доходи; 2) витрати на заходи з відтворення природних ресурсів, які були фактично вжиті або мають бути вжиті; 3) витрати на попереджувальні заходи, а також подальші збитки або шкоду, заподіяну попереджувальними заходами; 4) недержані внаслідок порушення господарської діяльності доходи [35, с. 102].

У зв'язку з вищенаведеним слід звернути увагу на співвідношення понять "збитки" та "відшкодування шкоди". Вважаємо, що поняття "відшкодування шкоди" в екологічному праві має більш широкий зміст порівняно із поняттям "відшкодування збитків", оскільки коли йде мова про відшкодування шкоди, мається на увазі відшкодування як моральної, так і матеріальної шкоди, збитки ж мають лише матеріальний характер. Так, Андрейцев В.І. зауважує на те, що в більшості нормативних актів галузі законодавства йдеться про "відшкодування

збитків" але, на його думку, найбільш правильним є застосування поняття "компенсації шкоди" [36, с. 47].

Безумовно, важливе значення при розгляді питання щодо компенсації шкоди за порушення законодавства в сфері видобування корисних копалин, та видобування нафти і газу зокрема, має питання порядку визначення розміру такої шкоди. Так, Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 р. № 303 [37] затверджено Методику визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами. При цьому визначено, що збитки, заподіяні внаслідок порушення законодавства про надра, підлягають компенсації державі юридичними та фізичними особами, у тому числі іноземними особами та особами без громадянства, відповідно до законодавства. Згідно з п. 1.5. Методики, в основу нарахування збитків покладена базова ставка збитків у частках мінімальної заробітної плати, а у відповідності до п. 2.2. Методики, для встановлення факту самовільного користування надрами та визначення обсягу видобутих надр використовується пряме вимірювання (заміри розробок, кар'єрів, накопичених надр) разом з аналізом матеріалів геологорозвідувальних робіт (геологічні, гідрогеологічні карти родовищ за їх наявності).

З цього приводу слушно звернути увагу на конкретні показники завдання шкоди державі деякими підприємствами нафтогазовидобувної діяльності. Так, Генеральною прокуратурою України спільно з правоохоронними та контролюючими органами перевірено додержання законів у газодобувній сфері. Перевірки проведено в НАК "Нафтогаз України", її дочірніх підприємствах, і підпорядкованих їй суб'єктах господарювання, комерційних підприємствах, які займаються геологічною розвідкою та видобуванням природного газу. В ході перевірки виявлено, зокрема, що при здійсненні спільної діяльності з видобутку газу комерційні структури незаконно збагачуються за рахунок державних коштів та майна. Зокрема, службові особи товариства "Укрнафтогазінвест" після укладення договору про спільну діяльність з ДП "Західукргеологія" НАК "Надра України" незаконно отримали від державного підприємства право на споруди, обладнання, видобування та реалізацію природного газу. Упродовж двох років видобуто та реалізовано газу вартістю 17,6 млн. грн. Прокуратурою Івано-Франківської області порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 240, ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 366 КК України. Також має місце незаконного надання дозволів (ліцензій) на користування нафтогазоносними надрами. На родовища, що розвідувалися за державні кошти, ліцензії надавалися комерційним структурам. Конкурси та аукціони з продажу дозволів не проводилися, наявність у заявника кваліфікації, матеріально-технічні та фінансові можливості не враховувалися. З такими порушеннями надано спеціальні дозволи дочірньому підприємству НАК "Надра України", "Полтавське нафтогазове регіональне геологічне підприємство" та ін. Суб'єкти господарювання здійснювали видобування газу без спеціального дозволу на користування надрами. Близько двох років ГПУ "Харківгазвидобування" здійснює безліцензійне видобування газу з Богатойського родовища (Харківська область), а ГПУ "Шебелинкагазвидобування" – з Марківського родовища (Луганська обл.). Заподіяні державі збитки становлять майже 10 млн. грн. Підприємствами газодобувної сфери порушуються вимоги земельного законодавства. У Харківській області використовується понад 147 га землі без оформлення відповідних документів, унаслідок чого у поточному році місцевими бюджетами недоотримано 4,6 млн. грн. втрат сільськогосподарського виробництва. Аналогічні порушення мають

місце у Івано-Франківській, Сумській, Полтавській та Чернігівській областях [38].

Таким чином, з усього вищенаведеного слід зазначити, що надприбутки від нафтогазовидобувної діяльності змушують відповідних господарюючих суб'єктів забувати про еколого-правове регулювання у цій сфері, і не поодинокі випадки, коли підприємству легше заплатити штраф за порушення тієї чи іншої норми екологічного законодавства, ніж привести свою діяльність у відповідність із вимогами законодавчих актів. Безперечно, не останню роль в цьому відіграє і далеко не ідеальне законодавство у цій сфері. Також існують випадки, коли відповідні органи державної влади зацікавлені у нафтогазовидобувній діяльності тих чи інших підприємств, що свідомо прямо чи опосередковано допомагають проводити їм таку діяльність, нехтуючи при цьому вимогам законодавчих актів гірничого, екологічного законодавства тощо, а також порушуючи при цьому антикорупційне законодавство.

З вищенаведеного випливає, що сьогоденні пріоритети розробки і видобутку нафти і газу повинні бути переорієнтовані з огляду на той факт, що ризики і тягар негативного впливу на навколишнє середовище не компенсуються відповідними потенційними перевагами. Так, високі ціни на нафту на світовому ринку змушують нафтовиків за висловом їх же колег "рвати родовища", тільки при цьому необхідно пам'ятати, що різке зростання видобутку вуглеводнів незабаром змінюється таким же різким падінням. Найважливішою метою природно-ресурсної політики держави має бути забезпечення здійснення принципових структурних перетворень, що виключають неефективне марнотратне природокористування і зусилля держави повинні бути спрямовані на вдосконалення природно-ресурсного законодавства, у тому числі посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за його порушення.

1. Закон України "Про правові основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу": від 18.03.2004р. № 1629 // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367. 2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Каракаш І.І. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений: Сборник избранных статей, докладов и рецензий (1997-2007). – Одесса: Фенікс, 2007. – 430 с. 4. Легасов В. Проблемы безопасности развития техносферы / В. Легасов. – Коммунист, № 8, 1987 – С. 92-101. 5. Шиян В.Д. Терористичні загрози та безпека трубопроводних систем ПЕК України // В. Д. Шиян / національна безпека: український вимір: зб. наук. 36. / Рада нац. безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки. – К.: 2009. – Вип. 3. – С. 38-42. 6. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с. 7. Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1995. – 320 с. 8. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А.И. Денисова. – М.: Изд-во Моск. Университета, 1972. – 531 с. 9. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М.: Интерстиль, 1993. – 944 с. 10. Петров В.В. Экологическое право России. – М.: БЕК, 1996. – 557 с. 11. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. Посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с. 12. Петров В.В. Экологическое право России. – М.: БЕК, 1996. – 557 с. 13. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – 720 с. 14. Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – 788 с. 15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу Укра-

їни про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001 р. – № 24. – Ст. 1076. 16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ecovidprov.htm> 17. Толковый словарь по метрологии, измерительной технике и управлению качеством: Основные термины. – М.: "Русский язык", 1990. – 463 с. 18. Постановка Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004р. № 17 "Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля" // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 1. 19. Закон України "Про нафту і газ": від 12.07.2001 № 2665-III // ВВР України. – 2001. – № 50. – Ст. 262. 20. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами": від 30.05.2011р., № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1832. 21. Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки": від 18.01.2001р. № 2245-III // ВВР України. – 2001. – № 15. – Ст. 73. 22. Закон України "Про екологічну експертизу": від 09.02.1995р. № 45/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 8. – Ст. 54. 23. Постанова Кабінету Міністрів України "Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку" від 27.07.1995р. № 554 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-95-%D0%BF>. 24. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnaru/2010_4/17Kozy.pdf 25. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X // ВВР України. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122. 26. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 № 2341-III // ВВР України. – 2001. – № 25-26 – Ст. 131. 27. Кірін Р.С. Право видобування корисних копалин [текст]: моногр. / Р.С. Кірін. – Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 220 с. 28. Відповідно до Підсумків роботи Держгірпромнагляду за 2011 рік та завдання з подальшого вдосконалення наглядової діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці за 2011 рік державний нагляд у галузі охорони надр на підприємствах нафтогазовидобування здійснювався за 14709 виробничими об'єктами суб'єктів господарювання (перевірки здійснювалися на всіх підприємствах суб'єктів господарювання, які ведуть роботи з геологічного вивчення, використання й охорони надр у цій сфері). У 2011 році інспекторами Держгірпромнагляду з охорони надр проведено 27 всебічних перевірок суб'єктів господарювання та 3000 перевірок виробничих об'єктів суб'єктів господарювання. Під час цих перевірок виявлено 17688 порушень вимог законів та інших нормативно-правових актів з охорони надр. За порушення вимог чинного законодавства з охорони надр до адміністративної відповідальності було притягнуто 1446 працівників, з них 510 перших керівників підприємств. Сума штрафів, накладених на працівників за порушення вимог законодавства з охорони надр, склала 189.24 тис. грн., з них на керівників підприємств 75.29 тис. грн. За порушення вимог законодавства з охорони надр на 74 особи надіслано матеріали до органів прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=44 29. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: У 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К.: Алєрта; КНТ; Центр учбової літератури, 2009. – 624 с. 30. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону": від 15.10.2003 № 610-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 42. – Ст. 2230. 31. Кодекс законів про працю України: від 10.12.1971 № 322-VIII // ВВР України. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375. 32. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища": від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 33. Комарницький В.М. Організаційно-правові питання спеціального природокористування: монограф. / В.М. Комарницький; [відп. ред. Н.Р. Малишева]; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 192 с. 34. Краснова М.В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України // Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2010. – 34 с. 35. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шу. 36. Андрейцев В. І. Екологія і закон : еколого-правова відповідальність / В. І. Андрейцев. – К. : Т-во "Знання" УРСР, 1991. – 48 с. 37. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 р. № 303 "Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами" // Офіційний вісник України. – 2011. – № 73. – Ст. 2766. 38. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=85574&fp=771&s=print.

Надійшла до редколегії 09.04.12

ЕКОЛОГІЧНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК КОМПЛЕКСНИЙ (МІЖГАЛУЗЕВИЙ) ІНСТИТУТ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню питання про можливість виділення в складі екологічного права комплексного (міжгалузевого) інституту екологічного страхування.

Ключові слова: екологічне страхування, екологічне право, правовий інститут.

Статья посвящена исследованию вопроса о возможности выделения в составе экологического права комплексного (межотраслевого) института экологического страхования.

Ключевые слова: экологическое страхование, экологическое право, правовой институт.

To research the possibility of the selection of environmental law integrated (cross-sectoral) environmental insurance institute.

Keywords: environmental insurance, environmental law, a legal institution.

У спеціальній літературі переважає точка зору, відповідно до якої екологічне страхування визнається новим на сьогоднішній день видом страхового захисту [1, с. 9]. На користь цього свідчить і той факт, що термін "екологічне страхування" почав використовуватись порівняно недавно. Вперше у законодавстві України він був згаданий лише з прийняттям Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" [2] від 25 червня 1991 року, стаття 49 якого отримала назву "Екологічне страхування".

Однак, порівнюючи назву та зміст цієї статті, можна зробити висновок, що застосування нового терміну не свідчить про абсолютну новизну відповідного явища. Єдиною по суті спеціальною ознакою екологічного страхування, передбаченою ст. 49, є лише те, що воно здійснюється на випадок особливого різновиду шкоди – "шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів". Така шкода, у свою чергу, може бути наслідком багатьох чинників. Зокрема, причинами її можуть бути як стихійні природні явища, так і окремі види діяльності, передусім ті, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Із урахуванням цього, у складі екологічного страхування можна виділити дві основні складові:

по-перше, страхування на випадок шкоди, заподіяної внаслідок стихійних явищ природи, що традиційно вважається історично *найбільш раннім серед усіх відомих видів страхування* [3, с. 28, 35];

по-друге, страхування на випадок шкоди, заподіяної при здійсненні екологічно небезпечних видів діяльності, яке цілком справедливо визнається *новою на сьогодні галуззю страхового захисту*.

Поєднання цих складових вказує на досить непростий історичний шлях, який страхування пройшло у сфері взаємодії суспільства і природи. Виникнувши в якості способу компенсації шкоди від стихійних природних явищ, з часом воно поширилось і на інші, не пов'язані з природою, сфери суспільного життя. І лише нещодавно, у зв'язку зі стрімким науково-технічним розвитком та появою нових видів діяльності, здатних з високою долею ймовірності негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, почало розвиватись і у напрямку, пов'язаному з природно-техногенними ризиками.

Враховуючи це, сучасний стан розвитку екологічного страхування можна охарактеризувати як формування відносно нового соціального інституту, яке є результатом розширення сфери страхового захисту у сфері взаємодії суспільства і природи за рахунок поєднання страхових ризиків природного та природно-техногенного походження. Коло суспільних відносин, які утворюють цей інститут, є досить широким за обсягом, а самі відносини – різноманітними за змістом. Однак, не зважаючи на це, об'єднання цих відносин видається цілком виправданим. Оскільки в основу такого об'єднання покладається специфічний різновид ризику – *екологічний ризик*, який у даному випадку виступає не

лише передумовою для виникнення відповідних суспільних відносин, але й системоутворюючим фактором для усієї системи екологічного страхування.

Екологічний ризик розглядається у спеціальній літературі як ймовірність негативних наслідків, що можуть статися через погіршення якості навколишнього природного середовища [4, с. 31]. Враховуючи це, він характеризується складним типом причинно-наслідкових зв'язків. Джерелами (факторами) такого ризику є: а) техногенні події (аварії); б) умисні або необережні дії (злочини, правопорушення), в) події природного походження (стихійні природні явища). Усі вони ймовірно можуть призвести до негативних змін у навколишньому природному середовищі, яке виступає *об'єктом* такого впливу, та одночасно *джерелом походження* екологічного ризику для інших благ – життя і здоров'я людини, майна фізичних та юридичних осіб тощо.

Характерні риси екологічного ризику та шкоди, заподіяної в результаті його реалізації, виявляються передусім у таких основних категоріях екологічного страхування, як страховий інтерес, страховий ризик, страховий випадок та страхове відшкодування. Враховуючи це, такі риси визначають також особливості цільового та функціонального призначення даного виду страхування, що дозволяє говорити про екологічне страхування як цілісний *соціальний* інститут.

На відміну від цього, питання про можливість об'єднання правових норм, якими врегульовані відповідні суспільні відносини, в єдиний *правовий* інститут екологічного страхування є досить неоднозначним. Однією з причин цього є те, що суспільні відносини, які виникають при здійсненні окремих складових даного виду страхування, врегульовані нормами різних галузей права. Наприклад, якщо страхування на випадок стихійних природних явищ протягом тривалого часу здійснювалось на підставі норм переважно цивільно-правового характеру і мало на меті захист майнових інтересів приватних осіб, то страхування на випадок шкоди, заподіяної при здійсненні екологічно-небезпечних видів діяльності, є на сьогодні елементом спеціального правового регулювання у сфері забезпечення екологічної безпеки і носить публічно-правовий характер.

З цих міркувань, аналізуючи особливості правової природи інституту екологічного страхування та вирішуючи питання про місце відповідних правових норм в системі права, необхідно більш детально зупинитись на визначенні загальної правової природи страхування.

До недавнього часу в юридичній літературі досліджувався переважно *цивільно-правовий аспект* страхування. Пропонувалось серед різноманітної маси правовідносин по страхуванню виділити "власне страхові правовідносини", які в їх класичній формі є цивільними правовідносинами [5, с. 39]. Зазначалось, що страхові правовідносини складають самостійну групу в загальній

системі зобов'язань [6, с. 25] та відносяться до предмету вивчення науки цивільного права [7, с. 13].

Поряд з цим, за визначенням, яке міститься у Законі України "Про страхування" [8] від 7 березня 1996 року, поняття "страхування" розуміється дещо ширше і визначається як вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати громадянами та юридичними особами страхових платежів (внесків, премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів (ст. 1).

Із урахуванням цього, сукупність цивільно-правових відносин, про яку йдеться у наведеному визначенні, не є простою сумою цих відносин, а утворює нову якість – систему, що відрізняється загальною цільовою спрямованістю. Така спрямованість полягає у захисті майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків) за рахунок відповідних грошових фондів.

Це дає підстави вважати, що у якості правової категорії страхування не обмежується лише цивільно-правовою складовою, а включає також і інші правові аспекти, зокрема, пов'язані зі створенням та використанням страхових фондів. З цих позицій, поняття "правовідносини, які виникають у процесі утворення та використання страхового фонду" принципово відрізняється від поняття "страхові правовідносини" ("страхове зобов'язання", "страховий договір") і співвідноситься з останнім як *ціле* і його *частина*. На відміну від окремого страхового зобов'язання, сукупність таких зобов'язань (кожне з яких носить майновий характер і спрямоване на захист приватних інтересів) пов'язується з рухом грошових коштів через єдиний страховий фонд. Страхові внески, отримані страховиком відповідно до умов договору страхування, є джерелом наповнення страхового фонду, кошти якого у подальшому, за наявності певних обставин (настання страхових випадків), використовуються для здійснення страхових виплат. Із урахуванням цього, можна зробити висновок, що сукупність страхових зобов'язань за окремим видом страхування утворює систему, що характеризується стійким типом зв'язків. *Страхове зобов'язання, взяте окремо, поза системою інших зобов'язань в межах окремого виду страхування (страхового фонду), втрачає сенс і не може відповідати своєму призначенню.*

За таких умов, у процесі утворення та використання страхового фонду, поряд із відносинами цивільно-правового характеру виникають також правовідносини, так би мовити "іншого рівня", які, з огляду на їх зміст, становлять *фінансово-правовий аспект* страхування. Такі відносини носять переважно публічно-правовий характер і визначаються у спеціальній літературі як *"сукупність врегульованих фінансово-правовими нормами відносин із формування цільових фондів грошових коштів, призначених для відшкодування збитків, завданих внаслідок реалізації страхових ризиків (природного, техногенного, соціального та іншого характеру), передбачених законом та (або) договором, шляхом розкладки суми збитків між учасників формування цих фондів"* [9].

При цьому варто зауважити, що не всі правовідносини, пов'язані з рухом грошових коштів, відносяться до предмету фінансового права. Сталою серед представників науки фінансового права є точка зору, згідно з якою загальні особливості фінансових правовідносин полягають у тому, що: *по-перше*, такі правовідносини виникають тільки у сфері фінансової діяльності держа-

ви і пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів, тобто вони завжди мають грошовий характер; *по-друге*, однією стороною фінансових правовідносин виступає держава в особі органів законодавчої або виконавчої влади, або муніципальних органів, фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями по відношенню до другого учасника відносин; *по-третє*, особливістю фінансових правовідносин є те, що їх виникнення, зміна і припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а пов'язані з фінансово-правовим актом (тобто, вони виникають, змінюються і припиняються на підставі закону) [10, с. 73].

Із урахуванням цього, в сучасній теорії фінансового права зазначається, що фінансові правовідносини у страховій діяльності виникають при *формуванні, розподілі та використанні централізованих грошових фондів та резервів, наданні фінансової допомоги на поворотній основі для здійснення інвестиційних проектів та поповнення зворотних засобів, оплаті податків та інших платежів до бюджету, наданні податкових пільг, застосуванні штрафних санкцій, фінансуванні з бюджету, перестрахованні і т. ін.* [11, с. 14]. Поряд з цим, у спеціальній літературі пропонується окреслити коло правовідносин, які утворюють інститут *організації страхування*. Зазначається, що такий інститут є самостійним правовим інститутом галузі фінансового права та комплексним інститутом законодавства. До складу цього інституту входять фінансові правовідносини, пов'язані зі здійсненням страховиками *формування, розподілу та використання страхових резервів*, а також із державним регулюванням, контролем та наглядом у сфері цієї діяльності [12, с. 8, 17, 21].

З огляду на це, фінансово-правове регулювання страхування у якості складової діяльності держави співвідноситься також з нормами *адміністративного права*. У спеціальній літературі з цього приводу зазначається, що на відміну від фінансових правовідносин, матеріальною основою яких є рух грошових коштів, адміністративні правовідносини виникають, змінюються та припиняються у процесі управлінської діяльності держави, не пов'язаної безпосередньо з організацією фінансової діяльності держави. При цьому адміністративне право регламентує *управлінські відносини, які безпосередньо виникають у зв'язку із практичною реалізацією органами державної влади завдань та функцій державно-управлінської діяльності*. Йдеться, зокрема, про: видачу страховикам ліцензій на здійснення страхової діяльності; ведення Єдиного реєстру страховиків та об'єднань страховиків, а також реєстру страхових брокерів; видачу дозволів на збільшення статутного фонду страхових організацій за рахунок коштів іноземних інвесторів; відкриття філіалів страхових організацій з іноземними інвестиціями тощо [9].

У зв'язку з цим, аналізуючи юридичну природу страхування, необхідно також взяти до уваги і його визначення, передбачене ст. 352 Господарського кодексу України [13] від 16 січня 2003 року. Відповідно до цієї норми, страхування (страхування у сфері господарювання) визначається як *діяльність спеціально уповноважених державних організацій та суб'єктів господарювання (страховиків), пов'язана з наданням страхових послуг юридичним особам або громадянам (страхувальникам) щодо захисту їх майнових інтересів у разі настання визначених законом чи договором страхування подій (страхових випадків), за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхувальниками страхових платежів*.

У даному випадку у законодавстві висвітлюється *господарсько-правовий аспект страхування*. Поняття "страхування" розглядається через категорію *страхової діяльності*, яка будучи різновидом господарської діяльності, характеризується поєднанням приватних і публічних ознак [14, с. 29].

Очевидно, що така діяльність також істотно відрізняється від страхування у цивільно-правовому розумінні. Використовуючи загальні ознаки господарської діяльності [15], можна констатувати, що поряд із поєднанням приватних та публічних інтересів, ця відмінність полягає також у тому, що страхова діяльність здійснюється на засадах системності та професійності. Особливості здійснення цієї діяльності виявляються передусім у подвійній природі правового становища страховика. Зокрема, нормами публічно-правового характеру (реєстрація, ліцензування) встановлюються вимоги щодо його участі у страхових правовідносинах приватного характеру; при здійсненні обов'язкових видів страхування в імперативному порядку визначаються порядок і правила їх проведення, форма типового договору страхування тощо; при здійсненні управління страховими фондами встановлюються правила розміщення страхових резервів та ін.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що, з юридичної точки зору, страхування не обмежується цивільно-правовою складовою, а є широкою багатоаспектною категорією. *Правовідносини, які виникають у галузі страхування, є неоднорідними за своєю юридичною природою*. Вони врегульовані правовими нормами різної галузевої належності і можуть мати як приватно-правовий, так і публічно-правовий характер.

Поряд з цим, у процесі аналізу правових аспектів поняття "страхування" привертає увагу ще один цікавий, на нашу думку, момент. Зосереджуючи увагу на цивільно-правовій природі страхування, не варто забувати, що віднесення цих правовідносин до галузі цивільного права є закономірним, коли воно співвідноситься із іншими інститутами цивільного права або відноситься до сфери впливу цієї галузі із урахуванням її *спрямованості* "на задоволення матеріальних і духовних потреб та захист інтересів приватних осіб" [16] (наприклад, так, як це відбувається у випадку добровільного страхування майнових ризиків). Коли ж страхування у якості *правової форми (моделі) використовується іншими галузями права, воно поглинається ними і утворює самостійний блок правовідносин, особливості якого визначаються потребами галузі, в якій він функціонує*.

Найбільш яскраво це спостерігається у *соціальному страхуванні*, де в результаті поєднання правової форми (моделі) страхування із системою права соціального забезпечення було створено правовий інститут, принципово відмінний від інших видів страхування, щодо якого у преамбулі Закону України "Про страхування" навіть міститься вказівка – "дія цього Закону не поширюється на державне соціальне страхування".

Очевидно, що причиною для цього стали особливості державного соціального страхування, які суттєво вирізняють його серед інших видів (галузей) страхування. Такі особливості полягають у тому, що державне соціальне страхування є гарантією конституційного права на соціальний захист (ст. 46 Конституції України [17]), однією із організаційно-правових форм соціального забезпечення [18] та важливою складовою державної соціальної політики. Метою соціального страхування є "створення загальнонаціональної організації взаємодопомоги обов'язкового характеру, яка зможе діяти з найвищою ефективністю лише у тому випадку, якщо вона буде всеосяжною як з точки зору охоплення нею населення, так і з точки зору покриття ризиків" [19, с. 31]. У зв'язку з цим, хоча ідея

соціального страхування і "витікає із суті страхування загалом" [20, с. 6], цей вид страхування потребує спеціального правового регулювання.

Наведений приклад демонструє, що *поряд із неоднорідністю окремих правовідносин страхування за суб'єктами, об'єктами та змістом, якісною неоднорідністю можуть характеризуватись також окремі класифікаційні осередки в системі правовідносин страхування, які утворюють його види*. І така неоднорідність може виявлятися в особливостях їх *цільового (функціонального) призначення*.

З цих позицій страхування можна розглядати як модель (форму, структуру), яка характеризується загальними елементами, але під час взаємодії із зовнішнім середовищем, яким у нашому випадку є сфера суспільних екологічних відносин, може набувати також деяких особливих рис. Елементами такої моделі можна вважати:

1) страхові правовідносини (страхові зобов'язання), суб'єктами якого є страховик і страхувальник. Ці правовідносини становлять цивільно-правовий аспект страхування, є приватно-правовими, носять договірний характер і виступають *первинним елементом страхової моделі*;

2) систему страхових правовідносин за конкретним видом страхування, яка *має на меті утворення і використання страхового фонду* для забезпечення *суспільної потреби* щодо перерозподілу у часі і просторі майнових наслідків реалізації того або іншого *ризик*у.

3) правовідносин, які виникають між страховиком та іншими суб'єктами, передусім органами державної влади, у процесі здійснення ним страхової діяльності та регулюються нормами фінансового, господарського, адміністративного, конституційного та інших галузей права.

Узагальнюючи зазначене, можна зробити висновок, що, з правової точки зору, *страхову модель* можна розглядати як структуру, що включає значну кількість горизонтальних та вертикальних зв'язків між елементами цієї структури – правовідносинами страхування. Будучи неоднорідними за своєю юридичною природою, врегульованими нормами різних галузей права із застосуванням різних методів правового регулювання, у сукупності вони утворюють систему, єдність якої визначається *загальною цільовою та функціональною спрямованістю*.

Уявляється, що така модель є загальною для усіх видів страхування (екологічного, медичного, соціального та ін.). Однак, особливості цільового та функціонального призначення окремих видів страхування дозволяють "від'єднати" її від попереднього змісту і "перенести" в інше "середовище", в якому вона набуває нового змісту і характеризується особливими ознаками та елементами, що визначають необхідність спеціального правового регулювання.

Із урахуванням зазначеного, досить умовним видається віднесення екологічного страхування загалом лише до цивільно-правових засобів охорони навколишнього середовища [21; 22; 23].

На нашу думку, в широкому розумінні екологічне страхування повинно розглядатись із урахуванням усіх визначених складових страхової моделі. Конкретизуючи викладене, його можна визначити наступним чином. Екологічне страхування – це *сукупність страхових правовідносин, які у поєднанні з іншими правовідносинами, що виникають у процесі здійснення відповідної страхової діяльності (її інституційно-функціонального забезпечення), утворюють систему, що характеризується загальною цільовою спрямованістю*. Ця спрямованість полягає у тому, що на відміну від окремого страхового зобов'язання, яке має на меті захист, передусім майнових інтересів приватних осіб (страхувальників, застрахованих осіб та вигодонабува-

чів), основна ціль екологічного страхування в широкому розумінні полягає в утворенні і використанні відповідних страхових фондів з метою компенсації шкоди, заподіяної внаслідок реалізації екологічних ризиків.

Такий підхід дозволяє сформулювати наступні висновки:

1) із урахуванням загальної структури страхування як правового явища, екологічне страхування є комплексним правовим утворенням, що характеризується поєднанням у ньому відносин, врегульованих правовими нормами різної галузевої належності, а також поєднанням приватно-правової та публічно-правової природи;

2) особливістю екологічного страхування є його загальна цільова спрямованість, яка полягає в утворенні і використанні страхових фондів для компенсації шкоди, заподіяної внаслідок реалізації екологічних ризиків;

3) з огляду на те, що така шкода завжди носить публічно-правовий характер [24, с. 63], має три форми, і відповідно до структури екологічного права реалізується у природоресурсних, природоохоронних та правовідносинах із забезпечення екологічної безпеки [25, С. 57], екологічне страхування як спосіб її компенсації реалізується у сфері екологічного права;

4) сукупність правових норм, що регулюють відповідні відносини, являє собою комплексний (міжгалузевий) правовий інститут, загальне цільове та функціональне призначення якого дозволяє вважати його елементом структури екологічного права;

5) правове регулювання цього виду страхування повинно відображати його загальну цільову та функціональну спрямованість і розвиватись у напрямку створення механізму спеціального еколого-правового регулювання.

1. Моткин Г. А. Основы экологического страхования / Г. А. Моткин. — М.: Наука, 1996. — 192 с. 2. Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 41. — Ст. 546. 3. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер / АН СССР Ин-т права. — М.- Л.: Изд-во АН СССР, 1947. — 282 с. 4. Фролов М. О. Правові аспекти екологічного ризику: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевчен-

ка. — К., 2001. — 211 с. 5. Біленчук Д. П., Страхове право України. Підручник / П. Д. Біленчук, О. М. Залетов, Н. І. Клименко Н. І. / За ред. П. Д. Біленчука та О. Ф. Філонюка. — Київ: Атіка, 1999. — 361 с. 6. Йоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Йоффе. — М.: Юридическая литература, 1975. — 880 с. 7. Янишен В. П. Поняття та ознаки страхових правовідносин в Україні: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. / В. П. Янишен — Харків, 1997. — 210 с. 8. Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 7. — Ст. 50. 9. Юрах В. М. Фінансово-правові засади страхування в Україні: дис... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07. / В. М. Юрах. — Одеса, 2007. 10. Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник / Л. К. Воронова. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. — 448 с. 11. Мамедов А. А. Финансовое правоотношения в сфере страхования / А. А. Мамедов // Юрист. — 2003. — № 12. — С. 14-18. 12. Косоногова С. В. Финансово-правовое регулирование организации страхования в Российской Федерации: автореферат дис... канд. юрид. наук: специальность 12.00.14 / С. В. Косоногова. — Саратов, 2008. — 27 с. 13. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19-20, № 21-22. — Ст. 144. 14. Пацурія Н. Б. Страхове право України: Навч. посібник / Н. Б. Пацурія. — К.: Юриком Інтер, 2006. — 176 с. 15. Вінник О. М. Господарське право / О. М. Вінник. — К.: "Атіка", 2004. — 624 с. 16. Харитонов Є. О. Цивільне право України: Підручник / Є. О. Харитонов, О. В. Старцев. — Вид. 2, перероб. і доп. — К.: Істина, 2007. — 816 с. 17. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. 18. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / І. С. Ярошенко. — К.: КНЕУ, 2005. — 232 с. 19. Надточій Б. Соціальне страхування чи соціальне забезпечення? Погляд з позицій системи прав, установ та принципів / Б. Надточій // Україна: аспекти праці. — 2003. — № 1. — С. 31-34. 20. Андріїв В. В. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: автореферат дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. / В. В. Андріїв. — Луганськ, 2011. — 21 с. 21. Ключенко, Л. Н. Гражданско-правовое регулирование страхования ответственности за загрязнение окружающей природной среды: сравнительно-правовой анализ: автореферат дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Л. Н. Ключенко. — М., 2007. — 30 с. 22. Баскакова И. В. Гражданско-правовые средства обеспечения охраны окружающей среды: автореферат дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. / И. В. Баскакова; ФГОУ ВПО "Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации". — М., 2008. — 29 с. 23. Батадеев В. А. Правовые и финансовые аспекты экологического страхования / В. А. Батадеев // Страхование. — 2008. — № 4. — С. 37-40. 24. Васильева М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М. И. Васильева // Экологическое право. — № 2/3. — 2009. — С. 56-67. 25. Краснова М. В. Компенсация вреда от экологическим законодательством Украины (теоретико-правовые аспекты): монография / М. В. Краснова. — К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2008. — 439 с.

Надійшла до редколегії 10.04.12

УДК 300-399:349.6

О. Кахацька, асп.

ЕКОЛОГІЧНІ ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ В ПРЕДМЕТІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

У статті розглянуто суб'єкти, об'єкти, зміст екологічних договірних відносин, а також їх місце в предметі екологічного права.

Ключові слова: договірні відносини, договір.

В статье рассмотрены субъекты, объекты, содержание экологических договорных отношений, а также их место в предмете экологического права.

Ключевые слова: договорные отношения, договор.

The article discussed the subjects, objects, environmental maintenance of contractual relations, and their place in the subject of environmental law.

Keywords: contractual relations, contract.

Розвиток суспільних відносин вимагає змін в різних сферах життєдіяльності людини та відповідно у відносинах між державою і суспільством. Одним із регуляторів цих відносин, крім закону, може виступати договір. Не виключено, що такий механізм може бути використаний у відносинах людини з навколишнім природним середовищем. Договірні відносини в екологічному праві, як і в інших не суто приватних галузях права, є відносно новим напрямком наукових досліджень, що зумовлює актуальність дослідження цих відносин.

При появі комплексних галузей права, таких як екологічне право, імперативний та диспозитивний метод правового регулювання почали набувати нового змісту та зближати. При появі приватної власності на окремі природні ресурси необхідно було, не обмежуючи прав власника, задовольнити потреби всього суспільства у

належному та раціональному використанні природних ресурсів, цілих комплексів. Тому сучасним реаліям притаманне договірне регулювання відносин публічно-приватного характеру. Тобто, конструкція договору віднайшла своє місце не лише в приватних, а й в публічних галузях права.

Для дослідження питання правового забезпечення суспільних відносин в сфері "природа-суспільство" доцільно зупинитися на договорі як формі, яка існує для регулювання даних відносин, а також визначити його місце в екологічних відносинах. Договір в екологічному праві — це певна угода, яка укладається між різними суб'єктами і має регулюючий характер. Дослідження питання договорів в екологічному праві є новим для науки, тому спочатку необхідно віднайти його місце в екологічному праві, предметом якого є екологічні відносини. З цією метою

необхідно визначити місце договірних відносин серед екологічних, тобто в предметі екологічного права.

Питання договірних відносин та договорів в екологічному праві були предметом досліджень таких українських та російських вчених як Бринчук М.М. [1; 2; 3], Геталова М.О. [4], Краснова М.В. [5; 38; ін.], Матейкович М.С. [6], Мороз Л.М. [7; 8], Соколова А.К. [9], Суров О.Ф. [10], Хаустов Д.В. [11; 21] та інших.

Так, Геталова М.О. досліджувала договірні відносини лише в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища, що на нашу думку є дуже вузьким підходом до розуміння договірних відносин в екологічному праві, і не охоплює широкого кола всіх екологічних договірних відносин.

Краснова М.В. підійшла до дослідження питання договорів в екологічному праві комплексно та визначила загальні положення як щодо договорів, так і договірних відносин та їх ознак.

Однак визначення місця екологічних договірних відносин в предметі екологічного права залишилося не дослідженим.

Термін "екологія" був уведений у наукову термінологію у 1866 році німецьким біологом Е. Геккелем, який визначав екологію як вчення про умови існування живих організмів у взаємодії із середовищем, у якому вони існують (у межах біології) [12, 4]. Однак такий підхід означав розуміння екології як біологічного явища та значно відрізняється від того змісту, який зараз науковці вкладають в поняття екології та екологічного права.

Традиційно вважають, що предметом екологічного права виступають відносини, що складаються в сфері взаємодії природи і суспільства. Об'єктивно існуюча взаємодія суспільства й природи породжує різноманітні екологічні відносини між певними суб'єктами, а також їх правові форми, які повинні оптимально відповідати цим відносинам [13, 3].

В науковій та учбовій літературі з екологічного права радянського періоду в якості предмета екологічного права традиційно виділяли дві групи суспільних відносин – щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища (охорони природних ресурсів) [14, 55-58; 15, 24]. Проте вже в межах цих правовідносин виокремлювалися відносини договірних регулювання, наприклад при врегулюванні питань щодо приведення порушених внаслідок господарської діяльності територій у попередній стан, очищення забруднених територій небезпечними речовинами, з меліорації.

В сучасній науці предмет екологічного права розглядають дещо ширше. При чому існують декілька основних позицій науковців щодо цього питання. Так, Бринчук М.М. вважає, що предмет права навколишнього середовища утворюють відносини: власності на природні об'єкти та ресурси; щодо природокористування; щодо охорони навколишнього природного середовища від різних форм деградації; щодо захисту екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [1, 44]. При цьому він повністю заперечує виділення відносин щодо забезпечення екологічної безпеки в окрему групу відносин екологічного права. На цій позиції стоїть Геталова М.О., яка в своїй роботі обмежилась дослідженням договорів в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Як вважають Попов В.К. та Анісімова Г.В., предметом екологічного права є відносини, які складаються між суб'єктами з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних та інших

інтересів. Вони диференціюють екологічні відносини за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища на: 1) відносини, що виникають з приводу приналежності природних об'єктів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 2) відносини, що виникають у сфері експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення своїх інтересів; 3) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення, відновлення природних об'єктів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища [13, 5]. Договірні відносини виникають в кожній означеній сфері, наприклад, в сфері відносин, що виникають із приводу приналежності природних ресурсів – це договори набуття права власності та користування на природні ресурси, у сфері експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення своїх інтересів – це договори на виконання умов спеціальних дозволів.

Шемшученко Ю.С. поділив екологічні відносини на чотири блоки. До першого блоку він відніс відносини щодо охорони навколишнього природного середовища як комплексного природно-антропогенного явища. Слово "охорона" при цьому розуміється у широкому значенні – як комплекс заходів, спрямованих на збереження, відтворення і поліпшення стану цього середовища. Йдеться, по суті, про управління якістю довкілля. До другого, похідного від першого, блоку екологічних відносин – відносини щодо використання природних ресурсів. Ці відносини регулюються нормами природоресурсного права. До третього – відносини, що стосуються забезпечення проголошеного Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" (стаття 9), а потім і Конституцією України (ст. 50) права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У більш широкому плані йдеться про забезпечення екологічної безпеки, тобто запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. До четвертого блоку екологічних відносин – відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі [12, 13-16].

З останніх робіт можна виділити підхід представників Львівської еколого-правової наукової школи, які зазначають, що предмет екологічного права становлять екологічні відносини, до складу яких відносять: 1) відносини, які спрямовані на охорону довкілля; 2) відносини раціонального використання природних ресурсів; 3) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; 4) відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі [16, 18]. Тобто, ці науковці підтримують позицію Ю.С. Шемшученка.

За сучасних умов формується ще одна група екологічних договірних відносин відновно-відтворювальна або ж компенсаційна, в межах якої можна виокремлюють договірні відносини компенсації екологічної шкоди [5, 18].

Враховуючи висловлені думки, в свою чергу, підтримуємо позицію представників Київської еколого-правової школи юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, яка свого часу була висунута Андрейцевим В.І. згідно з якою до предмету екологічного права належать природоресурсні, природоохоронні та антропоохоронні (щодо забезпечення екологічної безпеки) відносини [17, 15].

Як відомо, предмет екологічного права зумовлений комплексним характером його об'єкта, а отже, він також є комплексним. Характер та предмет екологічних відно-

син тісно пов'язаний з об'єктом екологічного права – це природні і природно-антропогенні цінності, з приводу яких складаються відповідні відносини.

Природні об'єкти та їх ресурси – це публічне благо, які залишаються такими навіть перебуваючи у власності чи користуванні приватних осіб. Бринчук М.М. зазначає, що порядок укладення договору на природокористування визначається природноресурсовим законодавством, яке регулює відносини щодо надр, вод, лісів та інших природних публічних благ і тому покликаний охороняти переважно публічні екологічні інтереси; умови договору визначаються природноресурсовим законом, а не сторонами, при цьому в основному відсутнє узгодження волі [3, 47].

Однак слід зауважити, що з однієї сторони природні ресурси, які є об'єктами охорони, виступають матеріальними об'єктами, тобто власністю певного суб'єкта – держави, територіальної громади, фізичної та юридичної особи, які володіють, користуються та розпоряджаються ними згідно із законом [6, 45]. Прийнято вважати, що таким законом є Цивільний кодекс України. З іншої сторони, земля та інші природні ресурси є особливими об'єктами матеріального світу, які характеризуються вичерпністю та малим ступенем відновлюваності. Тому інтерес збереження сприятливого навколишнього природного середовища, екологічного благополуччя, який регулюється та охороняється екологічним законодавством, підлягає пріоритетному правовому захисту [3, 46]. А використання природних ресурсів, їх охорона та забезпечення екологічної безпеки за допомогою договірної форми здійснюється відповідно до Конституції України та екологічного законодавства.

Враховуючи даний підхід, зазначимо, що об'єктами екологічних договірних відносин є навколишнє природне середовище в цілому як сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, а також окремі його складові – природні ресурси, залучені до господарського обігу, і ті, що не використовуються в народному господарстві (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс, тваринний світ), ландшафти й інші природні комплекси (стаття 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року). Такі об'єкти є об'єктами публічної, переважно державної власності. До того ж, деякі з цих об'єктів, наприклад надра та води, відповідно до чинного законодавства, вилучені з цивільного обігу. Відповідно до статті 4 Кодексу України про надра від 27 липня 1994 року, надра є виключною власністю народу і надаються тільки у користування. Народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Згідно із статтею 6 Водного кодексу України від 6 червня 1995 року води (водні об'єкти) є виключно власністю народу України і надаються тільки у користування. Народ України здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві Ради. Окремі повноваження щодо розпорядження водами (водними об'єктами) можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади.

Слід також звернути увагу, що види природних ресурсів виступають природним диференційованим об'єктом екологічного, а не цивільного чи господарського права, хоча це і не виключає впливу норм цивільного чи господарського законодавства на екологічні договірні відносини в цілому. Таке твердження підкріплюється і позиціями науковців. Так, Хаустов Д.В. стверджує, що "публічно-правові договори не регламентуються самостійно цивільним законодавством. Їх регулювання здійснюється різного роду спеціальними публічно-правовими нормами,

наприклад Закону України "Про угоди про розподіл продукції", Лісовим кодексом, Водним кодексом, та іншими. Спеціальні акти покликані регламентувати окремі види публічно-правових договорів, подібно до того, як друга частина Цивільного кодексу регулює окремі види цивільно-правових зобов'язань" [18, 48].

Тобто, слід погодитись, що об'єкти екологічних договірних відносин характеризуються комплексністю та специфічністю, ці об'єкти можуть бути залучені до господарського обороту і не залучені до нього. Екологічні договірні відносини не регламентуються самостійно цивільним законодавством, їх регулювання здійснюється окремими актами екологічного законодавства.

Саме в рамках даних відносин, які є предметом екологічного права, та щодо комплексного публічного блага, варто віднаходити екологічні договірні відносини. Так, в сфері природноресурсних відносин можуть виникати відносини щодо власності на природні ресурси на підставі договорів купівлі-продажу, міни, дарування, заповіту, використання природних ресурсів на умовах оренди, концесії, угоди про розподіл продукції, сервіту, використання атмосферного повітря на підставі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. В природноресурсних відносинах екологічні договірні відносини виникають на підставі норм Земельного кодексу України від 28 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ), а саме статтями 81-82 ЗКУ врегульована можливість громадян України та юридичних осіб набувати у власність земельні ділянки за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами (але з урахуванням положень статті 132 ЗКУ – авт.), статтями 93-94 ЗКУ – набувати у користування земельні ділянки за договором оренди, статтями 98-102 ЗКУ – встановлення сервіту, зокрема, за договором, статтею 102-1 ЗКУ – встановлення емфітевзису та суперфіцію за договором, статтями 123-124 ЗКУ передбачена можливість укладати договір оренди земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності, статтями 127-139 ЗКУ передбачений продаж земельних ділянок на земельних торгах. Крім того, згідно статті 97 ЗКУ підприємства, установи та організації, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, можуть проводити такі роботи на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем.

Надровим законодавством передбачається надання земельних ділянок для користування надрами (стаття 18 Кодексу України про надра), а також укладення концесійних договорів, договорів на виконання умов спеціальних дозволів (статті 9-16 Закону України "Про концесії" від 16 липня 1999 року) та угод про розподіл продукції (Закон України "Про угоди про розподіл продукції" від 14 вересня 1999 року).

Лісовим законодавством передбачається надання у власність земельних лісових ділянок за статтями 12-13 Лісового кодексу України від 21 січня 2001 року (далі – ЛКУ), тимчасове користування лісам на підставі договору (стаття 18 ЛКУ), а також встановлення лісового сервіту на підставі договору (стаття 23 ЛКУ).

Водним законодавством врегульовані відносини щодо укладення договорів оренди водних об'єктів, водозабору та водовідведення на умовах спеціальних дозволів, договори на виконання умов дозволів (статті 47-51 Водного кодексу України).

Фауністичне законодавство врегульовує питання купівлі-продажу, обміну, дарування тощо окремих об'єктів тваринного світу (стаття 7 Закону України "Про тваринний світ" від 13 грудня 2001 року (далі – ЗУ "Про тваринний світ")), використання об'єктів тваринного світу на

підставі спеціальних дозволів з обов'язковим додержанням їх істотних умов (стаття 17 ЗУ "Про тваринний світ"), договори на ведення мисливського та рибного господарства, оренди мисливських та рибогосподарських угідь, на проведення науко-дослідних та інших робіт (статті 21-27 ЗУ "Про тваринний світ", статті 14, 16, 21 Закону України "Про мисливське господарство та полювання" від 22 лютого 2000 року, стаття 30 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів" від 8 липня 2011 року).

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки (стаття 10 Закону України "Про рослинний світ"), а саме збирання лікарських рослин, заготівля деревини під час рубок головного користування, заготівля живиці, заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо, збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо, заготівля сіна та випасання худоби.

Атмосфероохоронним законодавством врегульовані питання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря через видачу дозволів, що також можна розглядати через призму договірних відносин договори на розробку проектів ГДВ, на виконання експертних, проектних, будівельних та інших робіт (статті 11, 13, 23, 25 Закону України "Про охорону атмосферного повітря" від 16 жовтня 1992 року).

В межах природоохоронних відносин екологічні договірні відносини можуть виникати в сфері охорони природних об'єктів, як-то, об'єктів, що належать до природно-заповідного фонду, за умови реалізації статті 7 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" від 16 червня 1992 року, між власниками земельних ділянок та адміністрацією об'єкту природно-заповідного фонду можуть укладатися охоронні договори. Відповідно до статті 51 Закону України "Про охорону земель" від 19 червня 2003 року консервація земель здійснюється за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на підставі договорів з власниками земельних ділянок.

Відповідно до пункту д) статті 48 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" в Україні здійснюється стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництва. Реалізація даного положення здійснюється за допомогою екологічних договорів.

В сфері антропоохоронних відносин – це екологічні договірні відносини, які виникають, наприклад, на підставі договорів екологічного страхування відповідно до статті 7 Закону України "Про страхування" від 7 березня 1996 року, а також відносини в сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до статті 34 Закону України "Про відходи" від 5 березня 1998 року.

В цілому екологічні договірні відносини можуть виникати на підставі проведення екологічної сертифікації, екологічного аудиту, екологічного інформування, екологічної сертифікації, екологічного моніторингу тощо. Дані відносини регулюються статтями 5, 15, 20 Закону України "Про екологічний аудит" від 26 червня 2004 року, статтями 13,

17, 37 Закону України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року та іншими законодавчими актами.

Крім, об'єктів екологічних договірних відносин елементами даних правовідносин виступають суб'єкти та зміст.

На характер суб'єктивного складу екологічних договірних відносин впливає практика законодавця, який в Законі України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 року окреслює два типи таких суб'єктів. З огляду на те, що екологічні договірні відносини мають публічно-приватну правову природу, можна зазначити, що суб'єктами цих відносин можуть бути: 1) суб'єкти приватного права – фізичні та юридичні особи; 2) суб'єкти публічного права – уповноважені публічні органи.

Фізичні та юридичні особи повинні мати певні правові властивості – бути правоздатними і дієздатними. Правосуб'єктність, тобто можливість вступати в екологічні договірні відносини, таких осіб визначається екологічним, а також цивільним та господарським законодавством. Причому в законодавстві встановлені спеціальні вимоги до фізичних та юридичних осіб, які хочуть вступити в еколого-правові договірні відносини. Наприклад, Медведєва Н.П. вказує на те, що правосуб'єктність надкористувачів є спеціальною, тобто вимагає від них відповідної кваліфікації, матеріально-технічної та економічної можливості для користування надрами [19, 16]. Суров О.Ф. зазначає, що державне ліцензування (а в окремих випадках, передбачених законом, укладення договору) має правоустановче значення для виникнення спеціальної правоздатності суб'єкта здійснення екологічно значимої діяльності [10, 9].

Така правосуб'єктність не лише надає право вступати в екологічні договірні відносини для задоволення власних приватних потреб, а й зобов'язує суб'єкта приватного права дотримуватись спеціальних екологічних вимог щодо раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, що обумовлюється необхідністю задоволення суспільних (публічних) потреб та інтересів.

Щодо суб'єкта публічного права, то такою особою завжди буде уповноважений орган державної влади, причому відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Бринчук М.М., розглядаючи еколого-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності зазначає, що договори на природокористування укладаються уповноваженим державним органом – публічною юридичною особою та такі договори укладаються в порядку реалізації повноважень держави-власника по розпорядженню тим чи іншим природним ресурсом [3, 46-47]. Публічний учасник володіє по відношенню до іншої сторони договору певними прерогативами адміністративного характеру, а саме монополією на правотворчість та на реалізацію державного примусу. Їм властиві професіоналізм в здійсненні управлінської діяльності, компетенційна самостійність, єдність системи реалізації публічних інтересів, універсальність і загальність владних повноважень. Всі ці якості надають суб'єктам публічної влади особливий статус, універсальну правосуб'єктність, в тому числі в договірних відносинах з іншими суб'єктами [20, 17].

Суб'єктами публічної влади екологічних договірних відносин можуть бути державні органи – Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство екологічних інвестицій України, інші міністерства та центральні органи вико-

навчої влади, територіальні органи Державного агентства рибного господарства України, державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Таких осіб закон називає державними замовниками, державними партнерами, орендодавцями, концесіодавцями, кредиторами, розпорядниками бюджетних коштів тощо [5, 75].

Змістом екологічних договірних відносин є права та обов'язки суб'єктів даних правовідносин, які визначаються законом, а не цими суб'єктами. При цьому держава в особі уповноваженого органу завжди буде мати пріоритет на стадії виникнення, виконання та припинення екологічних договірних відносин, тому характерним є суттєве обмеження свободи договору.

Права та обов'язки суб'єктів екологічних договірних відносин визначаються законами України, самим договором, а також дозволом, ліцензією тощо. Наприклад, відповідно до статті 17 Закону України "Про концесії":

- концесіодавець має право: здійснювати контроль за дотриманням концесіонером умов концесійного договору; надавати виключне право на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії; вимагати дострокового розірвання концесійного договору в разі порушення концесіонером його умов; вимагати від концесіонера відшкодування збитків у разі погіршення стану об'єкта концесії, яке сталося з вини концесіонера;

- концесіодавець зобов'язаний: передати концесіонеру об'єкт концесії у стані та строки, передбачені концесійним договором; надати концесіонеру своєчасно і в повному обсязі передбачені концесійним договором документи, які підтверджують право концесіонера на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії; вимагати звіт про використання амортизаційних відрахувань; зберігати комерційну таємницю концесіонера; не втручатися у господарську діяльність концесіонера; якщо для здійснення концесійної діяльності необхідна земельна ділянка, забезпечити її надання у порядку, встановленому Земельним кодексом України.

Відповідно до статті 18 Закону України "Про концесії":

- концесіонер має право: здійснювати підприємницьку діяльність на основі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єкта концесії; на виключне право на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії, якщо це передбачено умовами концесійного договору; вимагати розірвання концесійного договору у разі порушення концесіодавцем умов договору і відшкодування збитків, завданих невиконанням умов договору; на продовження строку дії концесійного договору у разі виконання його умов; отримувати плату за вироблені товари (роботи, послуги) згідно з умовами концесійного договору; використовувати амортизаційні відрахування на відновлення основних фондів, отриманих у концесію; на контрактній основі залучати до виконання спеціальних робіт на об'єкті концесії третіх осіб. При цьому концесіонер несе відповідальність за виконання такими особами умов концесійного договору та законодавства України.

- концесіонер зобов'язаний: виконувати умови концесійного договору; укладати відповідно до законодавства трудові договори (контракти), як правило, з працівниками – громадянами України; використовувати на об'єкті концесії технології, матеріали, техніку вітчизняного виробництва, якщо інше не передбачено умовами договору; утримувати об'єкт концесії в належному технічному стані; після закінчення строку, на який було укладено концесійний договір, передати об'єкт концесії в належному технічному стані концесіодавцю відповідно до умов договору; укладати договори оренди землі не пізніше одного року з дня набрання чинності договором концесії. За письмовим зверненням приватного

партнера цей строк може бути продовжено, але не більш як на один рік.

Крім того, чинне законодавство передбачає особливості застосування законодавства до договірних відносин, які виникли в рамках державно-приватного партнерства. Так, відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України "Про державно-приватне партнерство" до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

Отже, екологічні договірні відносини є: по-перше, правовими відносинами, бо регулюються відповідною системою правових норм міжгалузевого характеру; по-друге, такі відносини тягнуть до предмета екологічного права, бо реалізуються у всіх сферах його правового регулювання (в природоресурсних, в природоохоронних та антропоохоронних відносинах); по-третє, об'єктами таких відносин, з одного боку виступають об'єкти, віднесені наукою екологічного права до його об'єктів, тобто природні ресурси, ландшафти й інші природні комплекси, з іншого боку – це відповідні типи робіт, послуг в означеній сфері; по-четверте, суб'єктом таких відносин є обов'язково публічний орган; по-п'яте, на зміни цих правовідносин обов'язково впливають екологічні імперативи, що визначають зобов'язання як публічних так і приватних суб'єктів.

Екологічні договірні відносини складаються в сфері природоресурсного законодавства, природоохоронного законодавства та законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки. Така різноманітність відносин зумовлює подальше дослідження договірних відносин в кожній із цих сфер. Адже кожен із видів екологічних договорів потребує детального і ґрунтового дослідження та зумовлює необхідність співвідношення його з іншими правовими засобами.

1. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для студ. высших учеб. заведений / М.М. Бринчук; Ин-тут государства и права РАН. Академ. правовой ун-тет. – Москва: Юристъ, 2000. – 688 с.
2. Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями права / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 25-37.
3. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. – № 4. – С. 39-48.
4. Геталова М.А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук / Геталова М.А. – М., 2002. – 177 с.
5. Краснова М. В. Договоры в экологическом праве Украины: Навч. посіб. – К.: Алерта, – 2012. – 216 с.
6. Матейкович М.С. Конституционные основы рационального природопользования в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. – 2009. – № 11. – С. 45-53.
7. Мороз Л.Н. Правовые проблемы платного природопользования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Л.Н. Мороз. – Минск, 1999. – 38 с.
8. Мороз Л.Н. Улучшение природных ресурсов: договорные отношения. – Минск, 1994. – 72 с.
9. Соколова А.К. Договоры на користування природними ресурсами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1993. – 18 с.
10. Суров А.Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей природной среды: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / А.Ф. Суров. – М., 1997. – 185 с.
11. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Д.В. Хаустов: Москва, 2003. – 227 с.
12. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка". – 2005. – 848 с.
13. Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – 384 с.
14. Колбасов О.С. Экология: политика-право;

Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. – 230 с. 15. Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Юрид. лит., 1988. – 512 с. 16. Право довкілля (екологічне право): навч. посіб. для студ. вищ. навч. заклад. / [П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. – К.: Ін Юре, 2010. – 401 с. 17. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. 18. Хаустов Д. В.

Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки / Д.В. Хаустов // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. – 2006. – №1. – С. 45-61. 19. Медведева Н.П. Правові засади гірничої концесії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Медведева Н.П. – К., 2008. – 19 с. 20. Морозова Л.А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация / Л.А. Морозова // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 15-22.

Надійшла до редколегії 10.04.12

Ю. Туцький, здобувач

ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ ХАРАКТЕР ВИКУПУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

У статті виокремлено основні системно-структурні аспекти еколого-правового характеру викупу земельних ділянок для суспільних потреб.

Ключові слова: викуп, земельна ділянка, негативні екологічні наслідки, елемент екологічної мережі, судово-екологічна експертиза.

В статье выделены основные системно-структурные аспекты эколого-правового характера выкупа земельных участков для общественных нужд.

Ключевые слова: выкуп, земельный участок, негативные экологические последствия, элемент экологической сети, судебно-экологическая экспертиза.

In the article highlights the main systemic and structural aspects of the ecological-law character of redemption plots of land for the needs of society.

Keywords: redemption, plot of land, negative ecological consequences, element of ecological network, forensic-ecological expertise.

Постановка проблеми. Українське суспільство не існує у статичі, а є динамічною структурою, яка постійно розвивається, взаємодіючи, як між внутрішніми елементами системи, так і з окремо взятими зовнішніми структурами. Даний розвиток вимагає від суспільства ефективного функціонування, що є неможливим без існування потрібних природних ресурсів, зокрема землі. Основним базисом, який забезпечує загальні потреби суспільства у землі, є існування земельних ділянок державної та комунальної власності. Однак, не завжди, дані земельні ділянки в змозі забезпечити суспільні потреби, та, оскільки земля є обмеженим природним ресурсом, який фізично неможливо відтворити у безмежній кількості, у суспільства виникає потреба у викупі земельних ділянок, які перебувають у приватній власності фізичних та (або) юридичних осіб. Ускладнення ж екологічної ситуації в країні внаслідок забруднення навколишнього природного середовища зумовлює актуалізацію необхідності розробки та удосконалення законодавства в даній сфері, однією з груп якого є екологізація правового інституту викупу земельних ділянок для суспільних потреб, що і зумовлює актуальність досліджуваного питання.

Ступінь наукової розробки проблеми. Науковим підґрунтям для написання статті послужили праці таких українських науковців, як: Л. Г. Бордюгова, В. І. Андрейцева, Н. Ільків, О. Ільницького, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульги та інших.

Метою даного дослідження стане науково-правовий аналіз еколого-правового характеру викупу земельних ділянок для суспільних потреб.

Виклад основного матеріалу дослідження. У відповідності до ч. 4 ст. 4 Закону України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності" від 17.11.2009 р., викуп земельних ділянок для суспільних потреб, примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності здійснюються як виняток з дотриманням вимог екологічної безпеки, із забезпеченням подальшого раціонального використання земельних ділянок, у разі якщо об'єкти, визначені у статтях 8 і 9 цього Закону, можна розмістити виключно на земельних ділянках, що відчужуються, або якщо розміщення таких об'єктів на інших

земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі в цілому.

У даному випадку вітчизняним законодавцем перш за все робиться акцент на екологізації викупу земельних ділянок для суспільних потреб та забезпечення подальшого раціонального використання земельних ділянок, ігнорування яких не може бути здійснено навіть як виняток. Зважаючи на особливу важливість питання про зменшення антропогенного та техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, слід відмітити важливість даного елементу процедури викупу. Адже, у відповідності до п. 3 ст. 1 Земельного кодексу України, використання власності на землю не може погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Як вірно зазначає М. В. Краснова, за своїм змістом правові норми про реалізацію повноважень щодо дотримання вимог екологічної безпеки вказують на два режими відповідальності компенсаційного характеру – позитивний та негативний (несення юридичної відповідальності) [6, с. 247 – 248]. Саме режим позитивної відповідальності шляхом виконання запобіжних заходів, що унеможливають виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а отже заподіяння шкоди навколишньому середовищу, життю і здоров'ю людей, майну та іншим об'єктам [6, с. 247 – 248], є обов'язковою складовою визначення винятковості процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб.

Реалізація ж превентивних заходів дотримання екологічної безпеки шляхом аналізу і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах державної екологічної експертизи, а також проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища як складового елементу конструкції принципу виключності процедури викупу, в обґрунтування задоволення суспільних потреб, та при створенні передпроектної, проектно-планової та проектно-кошторисної документації викупу земельних ділянок для суспільних потреб, є невід'ємним елементом системи державної екологічної політики України.

Не можна оминути увагою також положення ч. 2 ст. 15 Закону України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розмі-

шені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності" від 17.11.2009 р., яка визначає, що примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, допускається, як виняток, з мотивів суспільної необхідності лише в разі, якщо будівництво передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників. Відзначимо, що дані нормативні положення відповідають принципам екологічної політики, визначених в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [9].

Таким чином, як ми бачимо, юридична конструкція вітчизняної законодавчої винятковості викупу на етапі вибору земельної ділянки (п. 4 ст. 4 Закону [10]) визначається не менше як однією з таких умов:

- виключна можливість задоволення суспільних потреб викупом із приватної власності конкретних земельних ділянок, яку слід відносити до характеристик самого об'єкта викупу;

- безпосередня можливість завдання значних матеріальних збитків або спричинення негативних екологічних наслідків відповідній територіальній громаді, суспільству або державі в цілому розміщенням об'єктів суспільних потреб на інших земельних ділянках.

Умова про виключну можливість задоволення потреб суспільства лише конкретною земельною ділянкою (її частиною) виражається її незамінністю, яка зумовлюється наділеннями тільки її ознаками, які окремо (місце розташування) чи в сукупності (місце розташування, проща, рельєф, категорія земель, тощо) вирізняють її з-поміж інших однорідних нерухомих речей, індивідуалізуючи її по відношенню до потреб суспільства задля задоволення яких передбачається її викуп. Цим, як вірно зазначає, О. Клименко, забезпечує дотримання принципу недискримінації (ст. 24 Конституції України), а відповідно – неупереджене ставлення до приватного власника у разі прийняття владним органом рішення про примусове відчуження майна [5, с. 16]. Так, зокрема, в окремих випадках еколого-правове становище в державі чи окремому її регіоні може зумовлювати виникнення суспільних потреб для захисту навколишнього природного середовища, що проявляється у раціональному використанні природних ресурсів, збереження особливо цінних та унікальних природних комплексів і забезпечення екологічної безпеки.

Одним із таких прикладів є вітчизняна законодавча можливість викупу земельних ділянок для такого структурного елементу екологічної мережі, як об'єкти природно-заповідного фонду (ст. 7, 15 Закону) [10]. Окремі положення з даного приводу встановлюються Законом України "Про природно-заповідний фонд України" № 2456-XII від 16.06.1992 р. Зокрема, імперативними положеннями даного акту є те, що вилученню підлягають земельні ділянки у разі створення природних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків, також можуть вилучатися земельні ділянки при створенні біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків чи парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. Не підлягають вилученню земельні ділянки із приватної власності при створенні заказників, пам'яток природи чи заповідних урочищ. У відповідності до ст. 3 Закону № 2456-XII [12], законодавством Автономної Республіки Крим може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Більш ширший перелік суспільно-потрібних об'єктів, яким належить еколого-правовий характер та належ-

ність до структур екологічної мережі, для яких є допустимим викуп землі, визначає законодавство Республіки Молдова, до яких відносять: споруди, призначені для охорони навколишнього середовища; дамби для регулювання рівня води в річках і водосховищах, а також для зменшення повені; гідрометеорологічні, сейсмічні станції та системи попередження і запобігання небезпечних природних явищ та оповіщення населення; роботи по запобіганню глибинних ерозій ґрунтів; системи іригації і осушення; земельні ділянки для накопичення і захоронення відходів. А також допускає викуп, в тому числі із застосуванням примусу, для порятунку, охорони та відновлення пам'яток, історичних комплексів і місцевостей, національних парків, природних заповідників і пам'яток природи; порятунку, охорони і забезпечення відтворення видів рослин, тварин та інших представників живої природи, що знаходяться на межі зникнення [8].

Цікавим, в даному відношенні, є також положення глави другої Закону Королівства Швеція "Про експропріацію" (SFS 1972:719), у якій проголошується, що експропріація землі може мати місце для обладнання, або для вивезення та нейтралізації стічних вод або деяких інших видів викидів; господарської діяльності; забезпечення захисту або зони безпеки, або з метою надання простору для здійснення спеціальних заходів, якщо зона або заходи є необхідними для захисту від природних катастроф, які є руйнівними з державної точки зору, проти забруднення водних ресурсів або забруднення повітря, або проти інших руйнівних дій промислового або інших видів інженерного обладнання; збереження меж, як, наприклад, національний парк, природній заповідник або пам'ятник природи, або інше [11].

Беручи до уваги зарубіжний досвід, вважаємо доцільним є його застосування у вітчизняному законодавстві. Пропонуємо, на рівні Закону України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності" від 17.11.2009 р., закріпити право органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою як добровільних, так і примусових механізмів здійснювати викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для таких суспільних потреб:

- будівництва, капітального ремонту, реконструкції та (або) обслуговування споруд, призначених для охорони навколишнього природного середовища, для зменшення повені, гідрометеорологічних, сейсмічних станцій та систем попередження та запобігання небезпечних природних явищ, споруд, проти забруднення водних ресурсів або забруднення повітря, або проти інших руйнівних дій промислового або інших видів інженерного обладнання;

- робіт по запобіганню глибинних ерозій ґрунтів, систем іригації чи осушення;

- для вивезення та (або) нейтралізації стічних вод або деяких інших видів викидів, накопичення та (або) захоронення відходів.

Водночас, і інші об'єкти, які не виражаються явним еколого-правовим характером, ним зумовлюються при виборі земельних ділянок. Так, Україна має високо розвинуте сільське господарство, а тому питання відчуження земельних ділянок під промислові об'єкти є великим гострим. Адже, при їх розміщенні треба зважати на те, що сонячна чи вітрова енергії можуть з максимальною ефективністю використовуватися тільки у місцях із сприятливими природними умовами (в інших місцях потрібні великі вкладення у підтримуючі виробничі потужності). У нашій країні такі умови є лише у південних

областях (Миколаївська, Херсонська, Одеська) та у Криму. Атомні ж електростанції вимагають найменшої площі у порівнянні з іншими електростанціями, водночас, вони є каталізаторами, що можуть зумовити різкі негативні екологічні наслідки, як то Чорнобильська АЕС.

Слід зазначити, що винятковість викупу також може зумовлюватися неможливістю задоволення потреб суспільства іншими земельними ділянками без спричинення негативних екологічних наслідків відповідній територіальній громаді, суспільству чи державі. Це зумовлено тим, що одним із принципів земельного законодавства є принцип пріоритету вимог екологічної безпеки [7, с. 27]. Екологічна безпека – це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для здоров'я людей [1, с. 36], що стосується і земельних ділянок. Адже, земля як унікальний природний об'єкт [7, с. 23] є обмеженою у просторі та не є вільно відтворювальним фактором виробництва [14, с. 123], але в той же час є єдиним місцем для існування людства. Враховуючи ж складність дослідження в часі та просторі впливу того чи іншого об'єкта, для розміщення якого викуповується земельна ділянка на екологічне середовище загалом чи його окремі елементи, оцінку можливих негативних екологічних наслідків слід оцінювати по принципу поза розумних сумнівів, основним аспектом якого слід визначати те, що допустимо здійснення викупу у разі, не неможливості довести негативні екологічні наслідки, а у відсутності обґрунтованих доводів щодо протилежного.

Однак, перш ніж оцінювати можливі екологічні збитки суспільства, слід спершу оцінити винятковість викупу у співвідношенні із іншими, менш обтяжливими процедурами. Умова про те, що майно може відчужуватися лише у винятковому випадку, означає, що ціль відчуження не може бути досягнута і належним чином реалізована жодними іншими засобами [13].

Водночас, інші процедури чи засоби слід розуміти якомога ширше, та не обмежувати лише вибором земельних ділянок, позбавлення права приватної власності на які є можливим, а ставити питання як про реалізацію процедур задоволення потреб суспільства іншими, менш обтяжливими для власника земельної ділянки правовими засобами, так і вирішення цілей, що ставить перед собою суспільна потреба іншим способом. Так, наприклад, спершу ніж приймати рішення про викуп земельної ділянки для будівництва автомобільної дороги через окрему екосистему, слід розглянути можливість забезпечення потреб, в разі якщо це можливо, розширенням чи удосконаленням уже існуючих доріг. Вилучення повинно бути крайньою мірою при неможливості розв'язання колізії приватного і публічного інтересів іншими способами [4, с. 104], та завжди відповідати європейським екологічним принципам. Окремі з яких закріплено у ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р., а саме: пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; збереження просторової та видової різноманітності і цілісності при-

родних об'єктів і комплексів; науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища; гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, та інше.

Умова про те, що відчуження майна допустиме лише у винятковому випадку з неухильним дотриманням вимог екологічної безпеки, слід розглядати у взаємозв'язку із принципом співрозмірності [13]. Так, правовий механізм, яким особу позбавляють права власності, має не лише ґрунтуватися на фактах, так і в принципі визначати законну мету "в інтересах суспільства", а й забезпечувати при цьому належне пропорційне співвідношення між використаними засобами та поставленою метою (див., зокрема, рішення Європейського суду з прав людини у справі Ашінідейна проти Сполученого Королівства, серія А, № 93, п. 57) [15], яку слід розглядати також і в аспекті співрозмірності суспільних потреб та їх екологічного впливу. Слушним вбачається розуміння принципу пропорційності, викладеного в положеннях рішення Європейського суду з прав людини у справі Спорронґа і Льоннрот проти Швеції, через поняття "справедлива рівновага" (fair balance) (п. 69) [16], яка, вважаємо, має забезпечуватися зокрема і між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту основних екологічних прав людини. Серед яких, зокрема, слід виділяти наступні: безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище; участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів містобудівної та землепорядкової документації, рішенні органів влади та місцевого самоврядування про викуп земельних ділянок для суспільних потреб, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань; участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб та подальшого впливу об'єктів для розміщення яких викуповуються ділянки на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи; подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; оскарження у судовому порядку рішень у сфері викупу земельних ділянок, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом.

Ще одним аспектом еколого-правового характеру інституту викупу земельних ділянок для суспільних потреб є можливість, у зв'язку із складністю деяких еколого-правових питань, що виникають в ході судового процесу у справах щодо відчуження об'єктів нерухомості для суспільних потреб та потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, призначення судом, як за власною ініціативою, так і за

клопотанням однієї із сторін, судової експертизи. Так, на думку Н. Ільків та О. Ільницького, є можливим проведення судової експертизи при дослідженні відповідних генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, матеріалів погодження місця розташування таких об'єктів, проектно-кошторисної та документації із землеустрою на предмет дотримання нормативних вимог у поданих проектах та супутній документації [3, с. 236, 239].

Важливе місце у процедурі викупу слід приділяти судово-екологічній експертизі, адже обов'язком держави України, згідно ст. 16 Конституції України, є забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, забезпечення генофонду українського народу. Зокрема, як зазначає Л. Г. Бордюгов, хоча в Україні судово-екологічних експертиз, на відміну від Нідерландів, Великобританії чи Німеччини, проводиться дуже мало, однак її формування та розвиток як окремого класу експертиз є науково обґрунтованим та має практичну значимість, як у сфері аналізу екологічного стану довкілля, впливу об'єктів господарювання на навколишнє природне середовище, так і дослідження обставин екологічних правопорушень, технологічних, технічних, організаційних та інших причин, умов їх виникнення та наслідків [2, с. 78, 80 – 81].

Варто також зазначити, що усі елементи еколого-правової системи норм викупу земельних ділянок для суспільних потреб необхідно розглядати у комплексі їхніх взаємозв'язків та взаємодій та в межах чинного законодавства про визначення виключного переліку суспільних потреб для яких може викуповуватися земельні ділянки, адже лише збагнувши усю повноту потреб у викупі земельної ділянки для суспільних потреб та їх еколого-правовий характер постане необхідність у реалізації процедури викупу.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо, можна виокремити три основні системно-структурні аспекти еколого-правового характеру, що присутні в інституті викупу земельних ділянок для суспільних потреб: 1) виключність як існування, – суспільних потреб, так і процедури викупу загалом, негативними екологічними наслідками; 2) неприпустимість порушення еколого-правових норм під час викупу земельних ділянок для суспільних потреб та подальшого раціонального використання земельних ділянок під суспільно-потрібними

об'єктами; 3) безпосередня зумовленість викупу земельних ділянок екологічними потребами суспільства та застосування оптимального варіанту з урахуванням екологічних чинників при викупі земельних ділянок для інших необхідних потреб суспільства.

1. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки. – К.: Знання – Прес, 2002. – 331 с. 2. Бордюгов Л. Г. Перспективи розвитку судово-екологічної експертизи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 77 – 84. 3. Ільків Н., Ільницький О. Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми // Право України. – 2011. – № 5. – С. 231 – 241. 4. Кабытов Н. П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: Дис...кан. юр. наук: 12.00.06 / Самарский государственный университет. – Самара, – 2004. – 214 с. 5. Клименко О. Парадигма конституційного оформлення примусового відчуження об'єктів права приватної власності // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 2(5). – С. 13 – 19. 6. Краснова М. В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України Дис...кан. юр. наук: 12.00.06 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 440 с. 7. Кулинич П. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. – 2009. – № 9. – С. 22 – 29. 8. Об экспроприации для общественно-полезных целей: Закон Республики Молдова N 488-XIV от 08.07.1999г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemreforma.info/files/moldova.doc> 9. Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – С. 13. 10. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2. 11. Про експропріацію: Закон Королівства Швеція SFS 1972:719 (зі змінами та доповненнями, що включають SFS 1995:1402). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemreforma.info/files/shiwdish.doc> 12. Про природно-заповідний фонд України: Закон України № 2456-XII від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502. 13. Решение Конституционного суда Латвийской Республики от 21 октября 2009 г. по делу № 2009-01-01 "О соответствии пункта 1 статьи 1 закона "Об отчуждении недвижимого имущества на нужды пункта пограничного контроля Терехово" статье 105 Конституции Латвийской Республики". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/verd_2009_01_01.htm 14. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум, 1998. – 224 с. 15. Case of Ashingdane v. the United Kingdom: decision European Court of Human Rights no. 8225/78 of 28 may 1985. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Ashingdane&sessionid=84572726&skin=hudoc-en> 16. Case of Spörrong and Lönnroth v. Sweden: decision European Court of Human Rights no. 7151/75, 7152/75 of 23 september 1982. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=3&portal=hbkm&action=html&highlight=Spörrong%20%7C%20L%F6nnroth%20%7C%20v.%20%7C%20Sweden&sessionid=84572726&skin=hudoc-en>

Надійшло до редколегії 12.04.12

УДК 349.415: 35.076

Н. Гавриш

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

У статті проаналізовано нормативні акти з проблем удосконалення організаційно-правових засад охорони земель і ґрунтів. Важливим напрямом у сфері охорони земель і ґрунтів є удосконалення системи нормування, стандартизації і паспортизації, розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: охорона ґрунтів, моніторинг ґрунтів, організаційно-правові форми, родючість ґрунтів, нормування, сертифікація.

В статье проанализированы нормативные акты по проблемам совершенствования организационно-правовых основ охраны земель и почв. Важным направлением в области охраны земель и почв является совершенствование системы нормирования, стандартизации и паспортизации, распределения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: охрана почв, мониторинг почв, организационно-правовые формы, плодородие почв, нормирование, сертификация.

The regulations of the legal approaches to the improvement of land and soil protection have been analyzed. An important trend in the area of land and soil protection is improving of the regulations, standardization and certification, distribution of powers on the levels of state and local governments.

Key words: soil protection, monitoring of soils, legal approaches, soil fertility, standardization, certification.

Ефективне розв'язання проблем раціонального природокористування й охорони довкілля, у тім числі землекористування та охорони ґрунтів, в нових умовах

господарювання неможливе без виваженої і послідовної політики держави в цій сфері, чіткої організованого виконання намічених урядом планів, програм і конкрет-

© Гавриш Н., 2012

них заходів, дійового контролю за ходом їхньої реалізації та цільовим використанням виділених бюджетних коштів. При цьому держава повинна застосовувати гнучку систему як стимулюючих (фінансово-економічних), так і примусових (адміністративних) важелів та інструментів впливу. На землевласників і землекористувачів, від яких насамперед і залежить стан нашого національного багатства – ґрунтів.

Відтворення та підвищення родючості ґрунтів є однією зі складових охорони земель – системи правових, організаційних, екологічних, технологічних та інших заходів у процесі використання сільськогосподарських та інших угідь суб'єктами підприємницької та іншої діяльності. На законодавчому рівні питання охорони ґрунтів повинні бути врегульовані насамперед при передачі земельних ділянок у власність і користування для сільськогосподарських та інших потреб з обов'язковим визначенням їх якісної характеристики. Це дасть можливість контролюючим органам з питань використання та охорони земель притягувати до адміністративної відповідальності порушників земельного законодавства з питань охорони ґрунтів. Окрім того, якісна характеристика земельних ділянок на момент виникнення права власності і користування дасть змогу визначити розміри збитків, завданих унаслідок не проведення заходів з охорони земель чи визначити розмір податкових і кредитних пільг громадянам і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи для поліпшення якісного стану ґрунтів.

У період розвитку та удосконалення законодавства всіх галузей господарства України важлива функція в забезпеченні правової охорони ґрунтів належить інституту юридичної відповідальності. Осмислення єдності завдань охорони ґрунтів та їхнього раціонального використання принципово вагоме для розробки норм юридичної відповідальності в законодавстві. Юридична відповідальність у цій сфері виконує службову роль. Її зміст і спрямованість визначаються цілями, які ставить перед собою суспільство на конкретних історичних етапах свого розвитку [8, с. 10].

У Конституції України (ст. 13) закріплено правові гарантії користування природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Водночас право власності не має бути використаним на шкоду людині та суспільству. Юридична відповідальність є важливою формою правової охорони ґрунтів, яка забезпечує чітке і неухильне виконання норм законодавства всіма суб'єктами сільськогосподарського виробництва. Відповідальність за порушення правових вимог охорони земель, якій властиві риси та принципи, характерні для юридичної відповідальності загалом. Якщо її застосовувати до ґрунтів, то вона має свої особливості, зумовлені характером, специфікою і правовідносинами в їх використанні [1, с. 37].

Вагомий внесок у розробку теоретичних питань юридичної відповідальності і зокрема організаційно-правових форм забезпечення ефективного використання, відтворення та охорони ґрунтів зробили В. І. Андрейцев, Н. С. Гавриш, Н. І. Золотарьова, І. І. Каракаш, О. С. Колбасов, А. В. Корецький, С. М. Кравченко, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, В. В. Петров, Н. І. Титова, В. І. Федорович, Я. Н. Шевченко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук, та інші.

Правова охорона ґрунтів неможлива без державного регулювання в сфері забезпечення родючості земель сільськогосподарського призначення, яке повинно здійснюватися в таких напрямках: розробка законів та інших нормативно-правових актів; здійснення інвестиційної політики; державне управління. Державне управління повинне здійснюватися органами виконавчої влади.

Законом України "Про охорону земель" визначення охорони земель трактується як система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, зростання продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Також, Законом України "Про охорону земель" регламентуються питання щодо забезпечення ощадливого та екологічного безпечного землекористування, в якому визначено:

- основні напрями охорони та екологічного захисту земель;
- компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель;
- обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів;
- нормативи в галузі охорони земель;
- порядок фінансування заходів щодо охорони та раціонального використання земельних ресурсів;
- види стимулювання заходів щодо охорони та екологічно безпечного використання земель і підвищення родючості ґрунтів;
- відповідальність за порушення законодавства про охорону земель;
- основні напрями міжнародного співробітництва у сфері охорони земель [6, с. 30].

У свою чергу охорона ґрунтів інтерпретується через систему правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, захист їх від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій і забезпечення екологічної безпеки довкілля.

Передбачені чинним земельним, екологічним та іншими галузями законодавства вимоги щодо раціонального використання та охорони земель повною мірою стосуються і ґрунтів.

Із правового погляду, як вважає Т. Г. Ковальчук, відтворення родючості ґрунтів доцільно розглядати як урегульовану правовими нормами систему заходів, спрямованих на відтворення якісних їх показників, які були втрачені в результаті діяльності людини або природних катастроф [4, с. 14].

Аналіз нормативних актів і численних публікацій з питань удосконалення організаційних засад охорони земель і ґрунтів показав, що необхідно докорінно перебудувати організаційні засади охорони земельних ресурсів. Охорона земель, на яких виробляється сільськогосподарська продукція, повинна бути невіддільною складовою процесів ведення землеробства. Також має бути організована належним чином охорона не лише земель сільськогосподарського призначення, а всіх земель, які мають ґрунтовий покрив і використовуються в різних категоріях земель. Важливо зберегти для нинішніх і майбутніх поколінь ґрунти, які є продуктом тривалого природно-антропогенного ґрунотворного процесу, на ділянках усіх власників, користувачів та орендарів як у сільській, так і в міській місцевостях. При чому на перший план постають питання охорони тих ґрунтів, вивчення яких не вважалося пріоритетним завданням, зокрема ґрунтів населених пунктів. Стає очевидним, що в умовах населених пунктів, зокрема міст і

міських агломерацій, необхідно вживати особливі заходи щодо забезпечення охорони ґрунтів.

Одним з важливих кроків розширення і поглиблення досліджень правової охорони ґрунтів має бути удосконалення нормативно-правової бази щодо використання та охорони земель і ґрунтів. Загалом існуюча нормативно-правова база охорони природи, у тім числі охорони земель і ґрунтів, незважаючи на значну кількість прийнятих законодавчих актів, перебуває на стадії становлення. Головна увага тут повинна бути звернена на проведення кваліфікованої інвентаризації всіх прийнятих з питань охорони земель і ґрунтів актів, з'ясування стану їх застосування на місцях, визначення корінних причин земельних правопорушень, забезпечення неухильної дії прийнятих нормативно-правових актів.

Недостатня правова захищеність ґрунту як одного з головних компонентів екосистеми є наслідком відсутності в чинній нормативно-правовій базі екологічних і природоохоронних регламентів антропогенного навантаження на ґрунти, ефективного правового механізму закріпленні відповідальності правонаступників за деградацію ґрунтів при переході права власності або користування [7, с. 398].

У земельному законодавстві не закріплені вимоги обліку в земельно-кадастровій документації показників, що характеризують природно-господарську якість ґрунтів і екологічний стан земель, а також визначають природоохоронні обмеження при використанні ділянок; відсутні конкретні фінансові та економічні механізми відшкодування землекористувачам збитків, заподіяних забрудненням, засміченням, псуванням, знищенням, нерациональним використанням земельно-ґрунтових ресурсів третіми особами.

Для вирішення вказаних проблем очевидна необхідність кардинального удосконалення управління як на державному, так і на регіональному рівнях, підготовки та перепідготовки спеціалістів у галузі земельних ресурсів та кадастру, бонітування та якісної оцінки ґрунтів, коригування і розробки нових законодавчих і нормативних актів, які повинні забезпечити охорону земель і ґрунтів.

Одним з найважливіших напрямів поліпшення стану земельно-ґрунтових ресурсів та стабілізації їхнього екологічного стану є удосконалення нормативно-технічного забезпечення використання, відтворення та охорони земель і ґрунтів. Такою організаційно-правовою формою є розробка та запровадження системи нормування, стандартизації та паспортизації в галузі землекористування та охорони ґрунтів [2, с. 55].

Правові основи екологічної стандартизації закріплені в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Однак, у ньому не закріплено визначення самого поняття "стандартизація", але вказується на його ціль: встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки (ст. 31).

Фактично стандартизацію можна розуміти як видання нормативних документів зі стандартизації, перелік яких визначений законодавством, зокрема ст. 11 Закону України "Про стандартизацію" від 12 травня 2001 р.

Важливими засадами охорони земель та відтворення родючості ґрунтів є встановлені у ст. 165 Земельного Кодексу України положення, які застосовуються з метою забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

Аналіз чинних в Україні міждержавних стандартів у галузі охорони та раціонального використання природи щодо земельно-ґрунтових ресурсів (система ГОСТ 17) за групами "Почвы", "Грунты", "Земли", "Рекультивация земель", "Ландшафты", свідчить, що переважна більшість з них потребує докорінного вдосконалення та систематизації, оскільки не відповідає чинному земельному законодавству України. Недостатньо розроблені ці нормативи в категорії державних (ДСТУ) і галузевих (ГСТУ, ДБН) стандартів України. Тобто склалася ситуація, коли в нашій державі переважають недосконалі державні (ГОСТ) та галузеві (ОСТ) стандарти колишнього Радянського Союзу, а стандарти України перебувають в зародковому стані [6, с. 33].

Стандартизація в галузі використання та охорони земель і ґрунтів передбачає розробку нормативних документів зі стандартизації, що стосується методики визначення властивостей ґрунтів, вимог до роботи з інформацією про якісний стан земель і ґрунтів, раціонального використання земель, умов надання послуг у сфері охорони земель і ґрунтів, правил проектування земельних ділянок тощо.

У галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи: екологічної безпеки землекористування; якісного стану ґрунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель і ґрунтів; технологічні нормативи використання сільськогосподарських угідь.

Розроблені нормативи повинні бути гармонізовані зі стандартом, що набув чинності у 1998 р., відповідно до стандартів Міжнародної організації зі стандартизації (ISO) серії 14000 і охоплює сферу управління навколишнім природним середовищем [6 с. 34].

Важливою організаційно-правовою формою забезпечення ефективного використання відтворення та охорони ґрунтів є закріплення в Законі України "Про охорону земель" розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі охорони земель і визначено спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів, до яких зачислено центральні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів, екології та природних ресурсів, а також з питань аграрної політики.

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі охорони земель належать: внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони земель і забезпечення її реалізації; участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм охорони земель; забезпечення здійснення моніторингу земель; розроблення та затвердження відповідно до закону нормативно-правових актів, державних стандартів, норм і правил у галузі охорони земель; забезпечення здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель.

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у галузі охорони земель належить: участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання і охорони земель; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель; обмеження чи зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності відповідно до закону, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону земель; участь у здійсненні природно-сільськогосподарського,

еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; участь у розробці нормативно-правових актів у галузі охорони земель; здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель; участь у розробці та здійсненні заходів щодо економічного стимулювання використання та охорони земель; організація моніторингу земель і ґрунтів; подання позовів про відшкодування шкоди і втрат, заподіяних внаслідок порушення законодавства України про охорону земель.

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики та продовольства в галузі охорони земель і ґрунтів належать: організація розроблення та реалізація загальнодержавних і регіональних програм відтворення родючості ґрунтів; участь у формуванні та реалізації державної політики з використання й охорони земель сільськогосподарського призначення; організація розробки у встановленому законом порядку стандартів, норм і правил з охорони та підвищення родючості ґрунтів; проведення моніторингу ґрунтів і агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; участь у здійсненні природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; розроблення і впровадження рекомендацій і заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів; розроблення механізмів економічного стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів; організація та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про пестициди й агрохімікати в сільськогосподарському виробництві відповідно до закону.

Діючий розподіл повноважень не можна вважати досконалим, оскільки він закріплює штучний поділ землеохоронної діяльності на "охорону земель" і "охорону родючості ґрунтів". Адже саме раціональне використання земель – передумова збереження родючості ґрунтів, а деградаційні процеси, які розвиваються в ґрунтах, необхідно пов'язувати передусім з нераціональною організацією землекористування і необґрунтованим вибором напрямів функціонального використання земельних ділянок [3, с. 155].

На виконання Закону України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" одним із шляхів реалізації пріоритетів державної аграрної політики є запровадження ефективної системи охорони родючості ґрунтів та системи моніторингу ґрунтів, проведення суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Однак моніторинг ґрунтів і агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення в такій формі як вони проводяться, практично не впливають на досягнення мети державної політики у сфері раціонального використання і охорони земель і ґрунтів. Адже за результатами їхнього проведення не передбачено ніяких дійових способів впливу на власників землі та землекористувачів, а також притягнення їх до відповідальності за порушення законодавства про охорону земель.

Окремим важливим юридичним питанням є проведення обстеження ґрунтів, оскільки це є головною складовою комплексної системи спостережень за станом ґрунтового покриву.

Обстеження ґрунтів проводять з метою визначення стану ґрунтів, виявлення шкоди внаслідок їхнього порушення, забруднення, засмічення та інших видів деградації, розроблення заходів щодо їх збереження, відновлення та покращення, а також оцінювання їхньої якості. Обстеження ґрунтів здійснюють на підставі рішення уповноваженого органу виконавчої влади або за ініціативою

власників земельних ділянок, землекористувачів чи орендарів, а також на підставі судового рішення.

Обстеження ґрунтів проводять у порядку, встановленому уповноваженим органом виконавчої влади, та передбачає визначення просторового розміщення видів ґрунтів на земельній ділянці, їхнього санітарного та екологічного стану. Порядок проведення обстеження земель і земельних ділянок з метою виявлення деградованих ґрунтів визначає Кабінет Міністрів України.

При ліквідації та консервації об'єктів, що негативно впливають на ґрунти, проведення обстежень земель і земельних ділянок з метою оцінки стану ґрунтів забезпечується тими особами, які використовували ці об'єкти.

Обстеження ґрунтів проводиться особами, що акредитовані на здійснення даного виду діяльності в порядку, встановленому діючим законодавством України.

Відомості та інформація, що отримані за результатами проведення обстеження ґрунтів, оформляють у вигляді ґрунтових карт визначеного масштабу та звітів про стан ґрунтів, а також у іншій документованій формі.

Порядок ведення карт ґрунтів визначається діючим законодавством України.

Документована інформація про стан ґрунтів та здійснювані заходи щодо охорони ґрунтів є відкритою, такою, що становить суспільний інтерес, загальнодоступною, за винятком інформації, які зачислено до категорії інформації з обмеженим доступом.

Документована інформація про стан ґрунтів, розташованих на землях і земельних ділянках, відомості про які віднесено чи може бути віднесено до державної таємниці, є документованою інформацією з обмеженим доступом.

Порядок надання інформації про стан ґрунтів визначається діючим законодавством України.

Одним з найскладніших організаційно-правових завдань є фінансування заходів з охорони земель і відтворення родючості ґрунтів. Без участі держави у здійсненні землеохоронних і ґрунтоохоронних робіт, без державного фінансування відповідних заходів не вдається вирішити цю важливу проблему. Джерелом фінансування заходів з охорони земель і ґрунтів мають бути кошти земельного податку.

Об'єктивний аналіз найсуттєвішої складової земельних ресурсів – ґрунтового покриву – засвідчив, що використання ґрунтів за останній період супроводжується неприпустимим інтенсивним розвитком деградаційних процесів, що суттєво знижує якість ґрунтів. Тому за ініціативою провідних науковців ґрунтознавців і юристів розроблено проект Закону України "Про ґрунти та їх родючість", в якому чільне місце займають питання про організаційно-правові форми забезпечення, ефективного використання, відтворення та охорони ґрунтів.

Виходячи з відповідних статей Закону України "Про ґрунти та їх родючість" стосовно компетенції найвищого органу державної влади, констатується, що до компетенції Верховної Ради України віднесено: прийняття законів щодо ґрунтів, їхньої родючості та охорони; комплексних і цільових загальнодержавних програм із охорони ґрунтів, збереження та підвищення їхньої родючості; рішення про доцільність чи недоцільність вилучення земель з особливо цінним і рідкісним ґрунтовым покривом із фонду сільськогосподарського призначення і переведення їх в інші категорії земель.

До компетенції найвищого органу державної виконавчої влади – Кабінету Міністрів України віднесено: визначення єдиної державної політики в галузі охорони ґрунтів, розробка та фінансування комплексних і цільових заходів, відповідних державних програм з охорони ґрунтів; визначення нормативної якості ґрунтів та нормативів допустимого впливу на ґрунти; організація та

наукове фундаментальне, науково-практичне здійснення державного моніторингу стану та якості ґрунтів, визначення порядку проведення виробничого моніторингу; визначення порядку віднесення ґрунтів до категорії особливо цінних, рідкісних та ґрунтів, що перебувають під загрозою зникнення; визначення порядку віднесення ґрунтів до категорії деградованих ґрунтів; визначення порядку консервації земель або введення спеціального режиму використання земель із деградованими ґрунтами з метою запобігання та недопущення подальшої деградації ґрунтів, відновлення їхньої якості до попереднього рівня або до іншого нормативно встановленого рівня; визначення порядку обстеження земель з метою виявлення деградованих ґрунтів; визначення порядку встановлення режиму використання земельних ділянок, ґрунти яких зачислено до категорії рідкісних ґрунтів та ґрунтів, що перебувають під загрозою зникнення; визначення порядку картування та ведення карт ґрунтів; визначення порядку створення та ведення Червоної книги ґрунтів; визначення порядку організації та здійснення державного контролю щодо охорони ґрунтів; укладання міжнародних угод та організація заходів щодо виконання міжнародних договорів з відтворення родючості та охорони ґрунтів, учасником яких є держава Україна; інші повноваження в галузі охорони ґрунтів, збереження та відтворення їхньої родючості.

Діючим законодавством України на органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування може бути покладено функції щодо здійснення охорони ґрунтів та відтворення їхньої родючості.

Ефективною формою організаційно-правового забезпечення використання, відтворення та охорони ґрунтів є реформування наукових досліджень у галузі використання та охорони ґрунтів. Підвищення ефективності науки в галузі охорони земель і ґрунтів, а це передусім значний сектор землевпорядних, географічних, меліоративних, ґрунтознавчих, агрономічних, юридичних та інших наук є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

В основу оцінки ефективності наукових досліджень мають бути покладені світові стандарти. Важливим завданням вітчизняної науки в галузі використання та охорони земель і ґрунтів повинно бути створення і подальший розвиток комерційного сектора науки у формі розвитку наукомістких високих технологій. Як зазначає П. Ф. Кулинич, одним із наслідків розширення і поглиблення досліджень правової охорони ґрунтів має бути формування в нашій державі збалансованої ґрунтоохоронної політики. У свою чергу формування такої політики можна розглядати як виведення наукових знань у сфері правової охорони ґрунтів на вищий рівень їх реалізації у використанні ґрунтово-земельного потенціалу країни [5, с. 87].

Розглянуті аспекти щодо вдосконалення організаційно-правових форм у галузі охорони земель і ґрунтів значною мірою сприятимуть підвищенню ефективності державного контролю за раціональним використанням і охороною земель, забезпечить його дієвість у питаннях охорони та відтворення родючості ґрунтів.

1. Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні / Н. С. Гавриш. – Одеса, 2008. – 228 с. 2. Гавриш Н. С. Правовое обеспечение экологической стандартизации и нормирования в сфере охраны земель и воспроизводства плодородия почв в Украине / Н. С. Гавриш // Материалы Междунар. науч.-практ. Конф. "Экологическое нормирование, сертификация и паспортизация почв как научная основа рационального землепользования. – М. : МАКС Пресс, 2010. – С. 55-58. 3. Канах О. П. Сучасні проблеми землекористування: екологічна орнопридатність земель / О. П. Канах // Науковий вісник НАУ. – 2005. – № 81. – С. 154-157. 4. Ковальчук Т. Г. Правові аспекти розмежування правового регулювання відносин, об'єктами яких виступають земельні ділянки та нерухоме майно / Т. Г. Ковальчук // Вісник Київського національного ун-ту. Юридичні науки. – 2005. – № 67. – С. 12-15. 5. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2(88). – С. 79-88. 6. Осипчук С. О. Про охорону земель в Україні / С. Осипчук // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 2. – С. 28-37. 7. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України щодо охорони ґрунтів / Н. І. Титова // 36. наук. праць "Генеа, географія та екологія ґрунтів". – Львів, 2003. – С. 398-402. 8. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовський Б. Г. – К. : Наукова думка, 1978. – С. 10.

Надійшла до редколегії 12.04.12

В. Шатіло, канд. юрид. наук, доц.

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується проблема здійснення різних форм нормотворчої діяльності глав держав у зарубіжній та вітчизняній державно-правовій практиці. Проведено порівняльний аналіз конституційно-правових норм, що регламентують нормотворчу діяльність глави держави у зарубіжних країнах та в Україні. У статті також визначено умови такої діяльності та особливості її впливу на політичний процес у суспільстві.

Ключові слова: нормотворча діяльність, глава держави, законодавчий процес, видання актів.

В статье исследуется проблема осуществления различных форм нормотворческой деятельности глав государств в зарубежной и отечественной государственно-правовой практике. Проведен сравнительный анализ конституционно-правовых норм, регламентирующих нормотворческую деятельность главы государства в зарубежных странах и в Украине. В статье также определены условия такой деятельности и особенности ее влияния на политический процесс в обществе.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, глава государства, законодательный процесс, издание актов.

The problem of implementing various forms of legislative action by heads of states in foreign and national legal practice is studied. A comparative analysis of legal rules of the Constitution, regulating legal action of a head of the state in foreign countries and Ukraine is made. Conditions for this action and its peculiar effects for public political process are outlined.

Keywords: legal action, head of the state, legislative process, issuing of legal acts.

Незавершеність конституційної реформи в Україні, подальші пошуки оптимальної моделі організації державної влади все частіше змушують вітчизняну науку звертати увагу на зарубіжну практику конституційно-правової регламентації діяльності вищих органів державної влади у контексті застосування їх нормотворчої діяльності у різних політичних умовах. Виходячи з цього, однією з найбільш актуальних проблем сучасного конституційно-правового регулювання є визначення

функцій глави держави, а найбільш дискусійним у цьому плані – питання його нормотворчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної наукової проблеми свідчить про те, що за останні 15 років видано чимало наукових праць, присвячених інституту глави держави. Дану тему досліджували багатьох відомих вчених, серед яких варто згадати В.Б. Авер'янова, Ю.М. Бисагу, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.В. Скрипнюка, Ю.М. Тодіку, О.Ф. Фрицького, Ю.О. Фрицького, В.М. Шаповала,

Ю.С. емшученка та інших. Такі публікації виходили як у зарубіжних країнах [1; 4; 5; 9; 11; 12; 13; 18], так і в Україні [2; 3; 14; 17; 20; 21; 22; 23]. Однак, найбільше уваги у зазначених дослідженнях приділялося кадровим функціям глави держави, і непропорційно мало – питанням нормотворчості. У тих працях, де нормотворча функція Президента України все ж розглядалася як окрема проблема [14], відсутній відповідний порівняльний аналіз вітчизняної практики її застосування із зарубіжним досвідом. Крім того, проблема функціонування інституту глави держави розглядалася, як правило, в рамках юридичних наук, а тому у відповідних дослідженнях недостатньо розкриті об'єктивні причини встановлення тих чи інших форм нормотворчої діяльності глав держав, а також їхній вплив на політичний процес у країнах.

Отже, завданнями даної статті є класифікація різних форм нормотворчої діяльності глави держави, порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн у контексті умов встановлення цих форм та їх впливу на політичний розвиток держав, а також порівняння нормотворчих повноважень Президента України з зарубіжним досвідом інших глав держав.

Саме поняття нормотворчої діяльності передбачає встановлення або внесення змін до існуючих норм права. Норма права – це "формально-обов'язкове правило поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації" [6, с. 221]. Ознаками норм права є: регулювання групи кількісно невизначених суспільних відносин; адресування неперсоніфікованим суб'єктам; невичерпність своєї обов'язковості певною кількістю їх застосувань; припинення та скасування їх чинності за спеціальною процедурою.

Отже, нормотворчою діяльністю глави держави вважаємо сукупність дій глави держави щодо встановлення чи зміни формально-обов'язкових правил поведінки, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, адресовані колу неперсоніфікованих суб'єктів та мають необмежену кількість застосувань.

Головними видами нормотворчої діяльності є законодавча діяльність, видання підзаконних актів (таких, які відповідають ознакам норм права) та укладання міжнародних договорів.

Законодавча діяльність глави держави, тобто його діяльність у створенні законів, може здійснюватися двома способами – через видання законодавчих актів або через вплив на законодавчий процес. Глава держави може видавати як закони (у порядку дискреційних повноважень), так і акти, що мають силу закону. Дискреційні повноваження – це "право посадових осіб діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону" [19, с. 8]. Дискреційними законодавчими повноваженнями наділені глави лише тих держав, які за формою правління є абсолютними монархіями (Бахрейн, Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія) [18, с. 22]. Тут взагалі відсутній поділ державної влади на гілки, тому законодавча влада зосереджена в руках монарха. У таких державах як звичайні, так і конституційні закони приймаються шляхом окроювання – введення їх в дію за наказом глави держави, тим самим підтверджуючи сам факт абсолютної влади монарха. Аналогічним чином вони змінюються та скасовуються [18, с. 22 – 23].

Право глави держави видавати власні акти, що мають силу закону, існує переважно у двох формах: у формі делегованого законодавства та за надзвичайних обставин.

Розглянемо перший випадок, тобто видання актів, які мають силу законів, у порядку делегування.

Наприклад, палати Національних Зборів Республіки Білорусь можуть делегувати Президентові повноваження на видання декретів, що мають силу закону, які до того ж не потребують затвердження парламентом. Водночас, компетенція глави держави щодо делегованого законодавства не може поширюватися на зміни та доповнення до Конституції Республіки Білорусь, затвердження республіканського бюджету, зміни порядку виборів вищих органів державної влади, обмеження прав і свобод громадян тощо [13]. Делегування главам держав повноваження з видання законодавчих актів практикується також у державах Центральної Азії (Казахстані, Киргизстані та Туркменістані) [8]. Враховуючи незначний вплив парламентів на діяльність президентів цих держав, використання делегованих законодавчих повноважень є фактично неконтрольованим.

Натомість не є поширеним делегування законодавчих повноважень главам держав – членам Європейського Союзу. Лише в Греції стаття 43 Конституції не встановлює переліку органів або посадових осіб, яким може делегуватися право видання регулюючих декретів. Тому, можна зробити припущення, що до них може належати і президент Греції. У Франції такі повноваження можуть бути делеговані лише урядові, підзвітному й підконтрольному парламентові, а у Словаччині прямо передбачене делегування повноважень глави держави іншим органам державної влади [1, с. 127].

Другий випадок передбачає настання надзвичайних обставин, за яких глава держави має право видавати подібні акти. Це може бути розпуск парламенту, введення надзвичайного стану або просто "надзвичайні обставини" чи "особлива необхідність". Такий порядок серед європейських держав передбачений у Греції, Данії, Італії, Словенії та Франції, а також у більшості країн Латинської Америки. В Індії президент у період розпуску вищого законодавчого органу може видавати укази, які, зокрема, регулюють діяльність уряду [18, с. 47]. Як правило, у такому випадку акти глави держави, що мають силу закону, є тимчасовими за своєю дією, і після обрання нового парламенту або з початком скликання позачергової сесії мають бути затверджені законодавчими органами або урядами. У протилежному випадку вони втрачають силу. При цьому законодавство більшості європейських країн забороняє главі держави розпускати парламент у період дії надзвичайного стану.

Виданням главою держави актів, що мають силу закону за надзвичайних умов, забезпечується оперативність законодавчого процесу, оскільки швидке скликання законодавчого органу за таких обставин може стати проблематичним або й зовсім неможливим. Особливо багато об'єктивних підстав для запровадження надзвичайного стану порівняно з країнами Європи, існує в державах Азії, Африки та Латинської Америки. Це пояснюється складними кліматичними умовами, внутрішньополітичною напруженістю, високою ймовірністю виникнення міжнародних збройних конфліктів тощо. Але, в той же час, слід зазначити, що широке використання надзвичайних повноважень главою держави сприяє узурпації ним державної влади, підміні ним функцій законодавчого органу та встановленню або збереженню авторитарного режиму. Усі зазначені тенденції можуть бути зумовлені наступними чинниками.

1. Надто широким або недостатньо чітко визначеним переліком підстав для запровадження надзвичайного стану (наприклад, у Нігерії – "виникнення будь-якої іншої публічної небезпеки, що становить загрозу існуванню Федерації" [18, с. 120]); невизначеністю терміну дії надзвичайного стану.

2. Недосконалістю системи контролю за діяльністю президентів.

Найчастіше такий стан речей є наслідком відсутності вільних виборів до органів державної влади, складності процедур скасування та оскарження актів глави держави в органах конституційного контролю, а також наданням парламентам права лише скасовувати акти, але не затверджувати їх.

Так, у Білорусі тимчасові декрети президента, згідно з нормами Конституції, мають вищу юридичну силу, ніж закони. Президентські декрети втрачають чинність лише у випадку їх скасування двома третинами від конституційного складу кожної з палат парламенту. Отже, інститут декретів глави держави Республіки Білорусь практично призвів до підміни ними законів і по суті забезпечив встановлення авторитарного режиму в країні [12, с. 46].

Законодавчий процес, включаючи внесення змін до Конституції, протягом кількох років підряд здійснювався через президентські декрети також у Бангладеш і Пакистані [18, с. 115]. У Казахстані президент видає укази, що мають силу закону, у випадку, коли парламент відмовляється розглядати у позачерговому порядку законопроект, визначений главою держави для термінового обговорення. Така норма зберігає всю повноту державної влади в руках глави держави на випадок неояльності до нього вищого законодавчого органу. За таких умов право глави держави видавати акти, що мають силу закону, суперечить принципові поділу влади, і застосування його може бути виправдане лише надзвичайними обставинами. Але без наявності системи контролю за виданням главою держави актів, що мають силу закону, його повноваження фактично набувають дискреційного характеру.

Набагато менше передумов для узурпації державної влади створює інший спосіб нормотворчої діяльності глави держави – вплив на законодавчий процес. Такий вплив може бути прямим або непрямим. Прямий вплив передбачає безпосередню участь глави держави у законодавчому процесі на окремих його стадіях. Повністю усунуті від участі в законодавчому процесі глави держав лише у Німеччині, Швеції та Японії. Решта глав держав так чи інакше беруть участь у законотворчості.

Прямий вплив глави держави на законодавчий процес здійснюється через право законодавчої ініціативи, інститут промульгації та право вето. На початковому етапі законодавчого процесу глава держави може вплинути через право законодавчої ініціативи.

Законодавча ініціатива – це офіційне внесення законопроекту до парламенту для обговорення та прийняття. Серед європейських держав правом законодавчої ініціативи наділені переважно президенти парламентсько-президентських республік (зокрема: Латвії, Угорщини, Чехії), де президенти обираються парламентами. Серед глав держав ЄС зі змішаною формою правління право законодавчої ініціативи мають президенти Литви та Польщі. Серед європейських монархів правом законодавчої ініціативи володіють лише королі держав Бенілюксу (Бельгії, Нідерландів, Люксембургу) і Данії. При цьому таке право бельгійського монарха поширюється на державний бюджет та встановлення структури й чисельності збройних сил, зміни до Конституції, а також на закони, якими регулюється державний устрій країни, законодавчі процедури, діяльність органів влади суб'єктів федерації тощо.

З метою забезпечення системи стримувань і противаг позбавлені права законодавчої ініціативи глави держав у ряді президентських (США) та змішаних (президентсько-парламентських та парламентсько-президентських республік: наприклад, Австрії, Болгарії,

Румунії, Франції). Натомість широко використовується інститут законодавчої ініціативи глави держави в ряді держав з авторитарними політичними режимами зі змішаною (Азербайджан, Білорусь, Росія) та президентською (окремі держави Африки та Латинської Америки) формою державного правління [17, с. 118].

Конституції ряду країн, які не входять до ЄС, надають право главам держав визначати внесені ними проекти законів як невідкладні, і парламент зобов'язаний розглядати їх у позачерговому порядку (наприклад, у Російській Федерації [6, с. 125]). Президент Казахстану, який не наділений правом законодавчої ініціативи, може визначати пріоритетність законопроектів, внесених урядом або депутатами парламенту, і вимагати термінового розгляду окремих з них.

Окремо слід згадати про конституційну ініціативу як різновид законодавчої ініціативи. Вона полягає у праві глави держави виступати з пропозицією щодо внесення змін до основного закону держави. Конституційну ініціативу мають глави таких європейських держав, як Польща, Румунія, Словаччина, Франція, Хорватія тощо. Президенти майже всіх цих держав (крім Польщі) не мають права законодавчої ініціативи. Для деяких країн СНД – навпаки, характерне одночасне закріплення за президентами права законодавчої та конституційної ініціативи (Білорусь, Киргизстан, Таджикистан).

Промульгація – це введення главою держави прийнятого законопроекту в дію шляхом його підписання та оприлюднення. Термін, відведений для промульгації закону, коливається від 7 днів у Ірландії до 3 місяців у Фінляндії. У ряді європейських конституційних монархій (Іспанія, Нідерланди) глава держави зобов'язаний промульгувати ухвалений законодавчим органом закон у відведений законом термін без будь-яких умов. Але переважна більшість глав держав можуть протягом терміну промульгації скористатися правом вето, або відхилення закону.

Вето глави держави може бути абсолютним або відносним (відкладальним). Абсолютне вето – це заборона на введення в дію ухваленого парламентом закону, яка вже не може бути подолана. У конституційно-правовій практиці такий інститут зустрічається досить рідко, і ряд дослідників вважають його реліктом [4, с. 36]. Із глав держав – членів Європейського Союзу цим правом володіє лише монарх Великобританії, який не користувався ним протягом двох останніх століть [17, с. 126]. Правом абсолютного вето володіють також глави деяких федеративних держав, але лише щодо актів парламентів суб'єктів федерації – зокрема, в Індії [18, с. 110] та Канаді [4, с. 37]. У даному випадку механізм абсолютного вето має запобігати спробам порушення територіальної цілісності держав.

Відкладальне вето – застосовується у формі повернення главою держави законопроекту на повторний розгляд парламенту з відповідними зауваженнями і пропозиціями та передбачає наявність механізму його подолання. Конституції тих чи інших держав встановлюють різну кількість голосів, необхідну для подолання вето. У процесі повторного розгляду парламент може врахувати пропозиції глави держави або прийняти законопроект без змін. Останній варіант і має назву подолання вето.

Зазвичай глава держави має право вето лише щодо звичайних законів. Однак, право вето щодо конституційних законів (таких, що змінюють Конституцію) мають президенти Росії й Таджикистану. При цьому важливу роль для міри впливу глави держави на законодавчий процес є кількість голосів, необхідна для подолання вето. У одних державах вето долається простою більшістю голосів – у Естонії, Італії, Латвії, Румунії, Угорщині та деяких латиноамериканських країнах (Бразилії,

Венесуелі, Колумбії, Нікарагуа, Парагваї, Перу). В інших країнах світу для подолання вето глави держави необхідна кваліфікована більшість голосів, тобто така, яка перевищує просту більшість депутатів. У Польщі кваліфікована більшість голосів становить три п'ятих голосів депутатів (60 %) за умови присутності більшості від конституційного складу парламенту, а у Аргентині, Казахстані, Мексиці, Нігерії, Росії, Таджикистані, Тунісі, Узбекистані, Філіппінах, Чехії, Чилі – дві третини.

На підставі наведеного переліку країн можна дійти висновку, що необхідність кваліфікованої більшості для подолання вето глави держави не є характерною для держав-членів Європейського Союзу (за винятком Польщі та Чехії). Якщо вето глави держави долається простою більшістю голосів, то глава держави практично не може чинити опір парламентській більшості й блокувати прийняття законопроектів у віддаленій перспективі. Однак, глава держави може отримати додатковий час для консультацій з парламентськими фракціями з метою зміни позиції парламентської більшості. Наприклад, у 1994 році Президент Латвії Г. Улманіс застосував право вето до закону про громадянство, а після консультацій домігся його пом'якшення щодо російськомовних мешканців країни.

Коли ж відкладальне вето передбачає подолання вето глави держави кваліфікованою більшістю, то такий інститут за своїми практичними наслідками часто не відрізняється від абсолютного вето. Так, у США протягом 200 років від заснування держави інститут вето президента був застосований 2469 разів, з них вето було подолане 103 рази [18, с. 111], тобто приблизно у 4 % випадків.

Водночас, незважаючи на те, що механізм вето глави держави ускладнює законодавчий процес та часто є приводом до загострення конфліктів між гілками влади, він відіграє значну роль у врегулюванні суспільних суперечностей. Насамперед це стосується тих випадків, коли ухвалення законодавчий акт спонукає до поляризації суспільства або створює передумови для наступної зміни конституційного ладу чи наступу на права і свободи громадян. Наприклад, Президент Італії К. Чампі домігся на початку нинішнього століття суттєвого коригування так званого "закону Гаспарі". Названий на честь міністра комунікації законопроект знімав перешкоди на шляху до монополізації засобів масової інформації й обмежував отримання громадянами країни об'єктивної інформації. Президент Туреччини А. Сезер свого часу ветоував ухвалений за ініціативою проісламського уряду закон, який встановлював пільги на вступ до університетів для випускників релігійних навчальних закладів і суперечив світським засадам державного ладу.

Але реальний вплив глав держав на законодавчий процес часто буває сильнішим за формальні повноваження. Він залежить від того, наскільки глава держави спроможний спиратися на підтримку парламентської більшості. За домовленістю з лояльною фракцією, президент, навіть за відсутності права на законодавчу ініціативу, може забезпечити внесення до парламенту її зусиллями потрібного законопроекту, а потім, спираючись на парламентську більшість, – і його прийняття. Парадокс полягає в тому, що дуже часто такі неформальні можливості мають саме президенти у парламентарних республіках. Вони зазвичай обираються у парламенті, а тому найчастіше є представниками парламентської більшості. Яскравим підтвердженням цьому може бути досвід парламентської Республіки Молдова. Починаючи з 2001 року Президент республіки В. Воронін через парламентську фракцію та очолювану ним партію комуністів, яка становила парламентську більшість,

повністю контролював як законодавчий процес, так і ухвалення урядових актів [7, с. 70].

І навпаки, досить часто у президентських або змішаних республіках ті чи інші пропозиції глави держави блокуються законодавчими органами. Через поширене явище фракційності у політичних партіях навіть приналежність глави держави та законодавчого органу до однієї політичної сили не гарантує ефективної співпраці між гілками влади. Так, колишній Президент США, демократ Д. Кеннеді зміг отримати від Конгресу підтримку лише чверті своїх пропозицій щодо використання бюджетних коштів, хоча Демократична партія контролювала обидві палати. У аналогічному становищі опинився у 1989 році Президент Аргентини, лідер Хустисіалістської партії К. Менем. [16, с. 136].

Непрямий вплив, на відміну від прямого, не передбачає безпосередньої участі глави держави у законодавчому процесі й здійснюється через призначення окремих членів парламенту, як правило його верхніх палат, за президентською квотою. Ступінь впливу глави держави на законодавчий процес залежить від розміру цієї квоти. Так, президенти Італії та Хорватії можуть призначати по 5 членів верхніх палат парламентів своїх країн, що становить незначну їх частку. Вплинути на хід голосування висуванці президентів можуть лише в разі, якщо позиції членів законодавчого органу розподілилися майже порівну. Набагато більшою в законодавчому процесі є роль президентів Білорусі й Таджикистану, які призначають відповідно восьму частину та чверть складу верхніх палат.

Підзаконні акти глави держави за своєю юридичною силою є нижчими, ніж закони. Найбільш поширені назви таких актів глави держави – "указ", "декрет" або "ордонанс". Переважна більшість глав держав – членів Європейського Союзу не можуть видавати підзаконні акти, які встановлюють норми права. Їх підзаконні акти стосуються переважно кадрових рішень, одноразових дій стосовно діяльності та взаємовідносин гілок влади (наприклад, розпуску парламенту та оголошення виборчої кампанії), тобто мають обмежену кількість застосувань. У Західній Європі право видавати акти нормотворчого характеру глави держав мають лише у Франції та Норвегії. Стаття 37 Конституції Франції встановлює, що питання, які знаходяться поза межами законодавства, "мають регламентарний характер", а тому можуть регулюватися декретами й ордонансами. У межах таких питань президент може підписувати декрети і ордонанси, які попередньо були обговорені в уряді. Король Норвегії має право видавати власні підзаконні акти, що стосуються економіки, торгівлі, діяльності митної системи та поліції. Такі постанови не потребують контрасигнації прем'єр-міністром чи відповідальним членом уряду, але мають тимчасовий характер, і для продовження їх дії потребують підтвердження найближчої сесії Стортингу (парламенту) більшістю його членів.

Главам практично всіх держав надане право підписання міжнародних договорів. Як правило, такі договори набувають чинності після ратифікації парламентами відповідних держав. Лише в Італії та Люксембурзі глава держави має право підписати угоду виключно з дозволу вищого законодавчого органу.

Отже, проаналізувавши зарубіжний досвід, зробимо деякі висновки:

1. Нормотворчі повноваження глав держав залежать від взаємозв'язку цього інституту з гілками державної влади. За парламентарних форм державного правління глави держави найчастіше надаються повноваження щодо впливу на законодавчий процес. У змішаних та президентських республіках – як правило глава держави має право видавати підзаконні акти.

2. У демократичних державах значна увага приділяється запобіганню надмірної концентрації нормотворчих повноважень у руках глави держави. Переважна більшість актів глави держави, які мають нормотворчий зміст (включаючи видані за надзвичайних умов) з метою контролю, потребують затвердження урядом або парламентом. У разі ігнорування такими вимогами відбувається узурпація державної влади та формується авторитарний режим.

Тепер зупинимося на нормотворчій діяльності Президента України. Одразу слід зазначити, що права видавати акти, що мають силу закону, Президент України не має ані в порядку делегованого законодавства, ані навіть за надзвичайних умов. Подібна практика не передбачена ні Конституцією України, ні законами України. Таким чином, права глави держави в цій частині не виходять за межі, усталені у розвинених демократичних державах. Водночас, у Президента України залишається досить широкий інструментарій впливу на законодавчий процес. Розглянемо цей інструментарій докладніше.

1. Право законодавчої ініціативи. Таке право закріплене за Президентом України у статті 93 Конституції України. При цьому, ця ж стаття зобов'язує Верховну Раду України розглядати позачергово ті законопроекти, котрі Президент України визначив як невідкладні. Водночас, стаття 156 Конституції України надає Президенту України можливість виступати суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції України;

2. Промульгація та право відкладального вето. Для промульгації законопроекту Президентом України виділено термін у 15 днів. Протягом цього часу у Президент України може підписати документ або повернути його на повторний розгляд до Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями для повторного розгляду. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів (стаття. 94 Конституції України).

3. Видання Президентом України підзаконних актів нормативного характеру. Відповідно до статті 106 Конституції України "Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає **укази і розпорядження**, які є обов'язковими до виконання на території України". Тут варто зазначити, що протягом усього періоду чинності Конституції України це право глави держави мало тенденцію до звуження. Так, згідно з пунктом 4 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України Президент України мав право протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такий указ Президента України вступав в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не приймала закон або не відхиляла поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і він діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань. Як зазначалося вище, згідно з цими ж Перехідними положеннями Конституції України, таке право Президента України втратило чинність 28 червня 1999 року.

Варто також звернути увагу на той факт, що пункти 17, 18 частини 1 статті 106 Конституції України закріплюють за Президентом України статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та функцію

керівництва у сфері національної безпеки і оборони України [10, с. 29]. Такі повноваження глави держави конкретизовані в окремих законах. Зокрема, в Законі України "Про оборону України" вказано на те, що "Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає **накази і директиви** з питань оборони" (стаття 6). Тобто, ми бачимо, що законом встановлено ще два види нормативних актів, які має право видавати глава держави, мова про існування яких не йдеться в Основному Законі України.

Слід зазначити, що проблема контролю над нормотворчою діяльністю глави держави гостро виявлялася лише до створення Конституційного Суду України, хоча й у другій половині 90-х років значна частина повноважень Президента України стосовно участі у законодавчому процесі застосовувалися з порушенням встановленого Конституцією порядку. За спостереженнями вітчизняних дослідників, у 1996 році найбільш поширеними стали зловживання правом повернення актів на повторний розгляд до Верховної Ради України, порушення главою держави термінів розгляду прийнятих законопроектів, тощо [14, с. 90].

Конституційний Суд України, право звернення до якого має чітко встановлене коло суб'єктів, і який може розглянути будь-який акт Президента України, є механізмом контролю за реалізацією главою держави своїх нормотворчих повноважень, що зменшує можливість зловживання ними.

Таким чином, загалом нормотворча діяльність Президента України здійснюється у формі: а) прямого впливу на законодавчий процес; б) видання окремих підзаконних актів. За наявності конституційного контролю, сама по собі така діяльність не може створювати передумови для узурпації державної влади.

Отже, на підставі проведеного аналізу нормотворчої діяльності Президента України, можна дійти наступних висновків:

1. Від часу прийняття Конституції України у 1996 р. нормотворчі повноваження Президента України мали тенденцію до поступового скорочення. Незважаючи на деяку подібність певних положень Конституції та законів України до конституційних норм країн СНД (у царині суміщення законодавчої та конституційної ініціативи, права визначення невідкладності законопроектів, а також способу подолання президентського вето), українське законодавство в галузі нормотворчої діяльності глави держави еволюціонує в бік європейської практики.

2. Враховуючи зарубіжний досвід, в умовах введення воєнного або надзвичайного стану доцільним було б надання Президенту України права видавати акти, що мають силу закону.

3. Актуальною для майбутніх досліджень залишається проблема визначення сфер, на які має поширюватися нормотворча діяльність Президента України, а також формування механізмів контролю за реалізацією таких повноважень.

1. Бисага Ю. М. Конституційний статус Президента Словацької Республіки / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 125 – 129. 2. Вавженчук С. Я. Виконавча влада – Президент України: конституційно-правові аспекти структурної взаємодії // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 246 – 255. 3. Волощук О. Т. Конституційні проблеми взаємодії Президента та виконавчої влади // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 184 – 190. 4. Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та "українська специфіка" // Парламент. – 2005. – № 6. – С. 34-45. 5. Дегтев Г. В. Конституційно-правовий статус Президентів Російської Федерації і США: сравнительно-правовой анализ. – М.: Юристъ, 2003. – 159 с. 6. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / [За ред. акад. НАН України В. М. Литвина]. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 344 с. 7. Кармазіна М. Президентство: український варіант. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007. – 365 с. 8. Киселев С. Конституції всіх стран – объединяйтесь! // Аргументы и факты в Украине

[Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://aif.ua/articles/article.aspx?IssueId=275&ArticleId=4252>. 9. Коваленко А. А. Інститут глави держави в системі органів державної влади // Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 70-76. 10. Конституція України. – Х.: Фоліо, 2006. – 48 с. 11. Лемак В. В. Адаптація конституційної системи Словачкої Республіки до вимог європейської інтеграції // Держава і право. – 2002. – Вип. 18. – С. 93-98. 12. Пастухов М. Декрети Президента Республіки Беларусь як форма чрезвычайного законодавства // Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. – 1999. – № 2. – С. 44-46. 13. Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. – 1998/1999. – № 4/1. – С. 44-48. 14. Серьогина С. Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Х.: Ксілон, 2001. – 277 с. 15. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира. [Под общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова]. – Х.: ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. – 592 с. 16. Ткач О. І. Модернізація політичних систем країн

Латинської Америки. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 312 с. 17. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х.: Факт, 1999. – 256 с. 18. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. – М.: Экзамен, 2006. – 222 с. 19. Шляхтун П. П. Парламентаризм: словник-довідник. – К.: Парл. Вид-во, 2003. – 151 с. 20. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с. 21. Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В. І. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток – К.: Вид. дім "Максимум", 2004. – 224 с. 22. О. М. Литвак, Н. О. Рибалка. Правова природа інституту президентства: Монографія. – Атіка, 2010. – 168 с. 23. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін.; передм. Ю. В. Ковбасюка; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.

Надійшла до редколегії 12.04.12

УДК 346.54

О. Кологойда, канд. юрид. наук, доц.

САМОРЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ

В статті досліджено історію виникнення саморегулювання, визначено поняття, моделі, організаційно-правові основи та перспективи розвитку інституту саморегулювання професійної діяльності на фондовому ринку.

Ключові слова: саморегулювання, фондовий ринок.

Статья посвящена исследованию истории возникновения саморегулирования; определено понятие, модели, организационно-правовые основы и перспективы развития института саморегулирования профессиональной деятельности на фондовом рынке.

Ключевые слова: саморегулирование, фондовый рынок.

The article is devoted to the research of history of origin of self-regulation; a concept, models, organizationally are legal bases and prospects of development of institute of self-regulation of professional activity at the fund market, is certain.

Key words: self-regulation, fund market.

Правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 5 ГК України). Саморегулювання є реалізацією конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ч. 1 ст. 36 Конституції України).

Розвиток фондового ринку обумовлює потребу оновлення механізму регулювання шляхом розвитку принципів саморегулювання та підвищення ефективності взаємодії саморегулювальних організацій професійних учасників фондового ринку (далі – СРО) і державних органів регулювання.

В умовах фінансової кризи у всьому світі посилюється роль державного регулювання. Професійні об'єднання мають доводити ефективність їх діяльності. Незважаючи на це, поділяємо точку зору Ю. Хорт – фондовий ринок має йти шляхом поступового підвищення ролі СРО та встановлення їх більш тісного зв'язку з регуляторними органами [1].

Проблеми саморегулювання та правового статусу СРО досліджували в своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені як Барсукова Е.О., Басова А.В., Васильєва С., Габов А.В., Галов В.В., Грачев Д.О., Гостюк В., Демчак Р.С., Долинська В.В., Заворотченко І.А., Зенькович О. М., Зинченко С.А., Лескова Ю.Г., Міркін Я.М., Мрясова Ю.Р., Онуфрієнко О.І., Павлодський Є.А., Плєскачевський В.С., Тихомиров Ю.А., Хорт Ю., Хохлов К.С., Хьюїт М., Шерстобоев О.Н. та інші.

Метою даної статті є визначення поняття, моделей, організаційно-правових засад та перспектив розвитку інституту саморегулювання на фондовому ринку. Пошук оптимальної системи регулювання фондового ринку на

засадах поєднання державного регулювання та саморегулювання обумовлюють актуальність проведеного в межах даної статті дослідження.

Вперше терміни "саморегулювання" та "саморегулювальна організація" (self-regulatory organization) з'явилися в США та Великобританії, що і обумовлює ряд їх особливостей. У 1792 році, прагнучи до встановлення відповідальності та довіри на ринку цінних паперів США, 24 брокера підписали угоду про єдиний рівень комісійних та надання один одному пільг при проведенні переговорів щодо купівлі-продажу цінних паперів. Сучасним прототипом СРО слід вважати Нью-Йоркську фондову біржу, створену у 1792 р. У США selfregulatory organizations стали розвиватися з прийняттям Закону про цінні папери і біржі 1934 р. Пізніше ці норми були включені в параграф 78с Титулу 15 Зводу законів США [2, С. 89-90; 3, С. 42].

Державні інструменти управління та контролю над професійними учасниками ринку цінних паперів з'явилися набагато пізніше – на початку ХХ ст. [4, С.7]. Поява інституту саморегулювання пов'язана з процесами лібералізації, де бюрократизації, дерегуляції, які періодично відбуваються в тих чи інших розвинутих країнах [5, С.133]. Історія вітчизняних традицій саморегулювання підприємницької діяльності сягає кінця ХІХ поч. ХХ ст.

Давно відома якісна відмінність узгодження правових засобів при децентралізованому та централізованому методах впливу права на суспільні відносини [6, С. 21]. Історично питання про ефективність централізації та децентралізації в регулюванні економіки загалом та ринку цінних паперів, зокрема, історично змінювалось в різні періоди розвитку економіки. В першій половині ХХ ст. найбільш ефективною була максимальна централізація та контроль з боку держави. Цим обумовлений небувалий економічний зліт в 20-30-ті роки ХХ ст. в СРСР. В той же період в більшості західних країн здійснюється значна націоналізація та збільшення державного сектору економіки. В останній третині ХХ ст. ситуація кардинально змінюється в результаті науково-технічної революції. Більш ефективними з економічної

точки зору стають децентралізація та самоорганізація. Це призводить до перебудови відносин "держава – економіка" на Заході. Здійснюються заходи з децентралізації та зменшення впливу держави на економіку, на перший план виходять методи саморегулювання (наприклад, рейганоміка, політика М.Тетчер, "економічне чудо" Японії та Китаю) [7, С.136].

Більшість вітчизняних вчених адміністративістів кінця XIX початку XX ст. зазначали, що без участі суспільних організацій органи державної влади не в змозі виконати взяті на себе завдання, особливо в сфері управління господарською діяльністю [8, С.221-229; 9, С.69; 10, С. 34 – 40; 11, С. 176 – 180, 12, С. 94-95]. Єлістратов А.І. вважав, що централізація веде до утворення бюрократії [12, С.95]. Тарасов І.Т. зазначав, що потрібно уникати надмірного розширення сфери безпосередньої дії центральної влади. Суспільні організації можуть бути цінним оплотом проти небезпеки, що виникає внаслідок нестриманості, нездатності або недобросовісності уряду. Розширення сфери втручання повинно відбуватися паралельно із децентралізацією [10, С.163]. Умовою вірної організації управління є вірна комбінація урядових органів та органів "соединства", яке Тарасов І.Т. розглядав як вільне об'єднання осіб для досягнення спільними засобами визначеної цілі (суспільну установу). Виділено три основні форми "соединств": політичне, суспільне та приватне [13, С.65]. Термін "соединство" не отримав поширення; замість нього сьогодні використовуються терміни: союз, асоціація, товариство, корпорація і т.ін. На думку, Шпилевського М.М. корпорації та установи не включають всіх ознак "соединства" і складають перехідну ланку між урядовими органами та органами суспільними (промисловими, торгівельними палатами) [11, С.178].

Перший указ про товариства та союзи в Росії був виданий 4.03.1906 р. Товариством визначалося об'єднання двох або кількох осіб, що не мало мети отримання прибутку від своєї діяльності [13, С.69]. Економічний розвиток Росії після скасування кріпосного права обумовлював утворення об'єднань підприємців галузевого характеру. Першими виникли в 1872 р. суспільні організації представників кредитних установ: З'їзд представників російського земельного кредиту та З'їзд представників російських акціонерних банків [10, С. 37 – 63]. Особливою активністю в представництві торгівельно-промислових інтересів відзначались біржові комітети. У статуті Московської біржі 1870 р. було закріплено положення про захист біржовими комітетами інтересів біржового товариства перед урядовими та державними органами [7, С.140].

Кінець XX – початок XXI ст. ознаменувався реформами державного управління [14, С.5]. Одним з нововведень стало впровадження системи саморегулювання, покликаної частково замінити пряму адміністративну дію у ряді галузей економіки.

Значний позитивний досвід саморегулювання накопичили СРО Великобританії, Франції, США. Високий рівень розвитку держави є наслідком розвитку повноцінного громадянського суспільства в результаті чого акти суспільних організацій займають самостійне місце в регульованому просторі поряд з актами державної виконавчої влади. Сучасна держава, що динамічно розвивається обмежує свою безпосередню участь в економічному житті підприємств та заохочує суспільну самодіяльність [15, С.11].

Світовій практиці відомі кілька моделей саморегулювання:

Перший вид – делеговане (обов'язкове) саморегулювання, коли держава передає певні функції з регулювання ринку (наприклад, ліцензування учасників)

організації саморегулювання, встановлює правила діяльності таких організацій. Для делегованого саморегулювання характерне встановлення жорсткіших вимог, обов'язкових до виконання. Існує вимога обов'язкового членства суб'єктів професійної діяльності в СРО, страхування відповідальності завдання шкоди третім особам членами СРО (створення компенсаційних фондів), посилюються вимоги до самих СРО. На думку Барсукової Є.О., саморегулювання в даному випадку виступає альтернативою державному контролю та ліцензуванню. СРО делегують повноваження по контролю за дотриманням відповідності своїх членів встановленим вимогам, що підкріплюється правом застосовувати санкції у вигляді призупинення чи анулювання свідоцтва [16, С.317].

Другий вид – добровільне саморегулювання, яке припускає встановлення та підтримку правил учасниками СРО без будь-якого схвалення або спеціального захисту з боку держави. Моніторинг за дотриманням добровільно прийнятих норм, а також за застосуванням штрафних санкцій у разі їх недотримання здійснюється відповідним органом саморегулювання.

Третій – змішаний вид саморегулювання, містить елементи двох вищезазначених видів. Він характерний для країн, де держава чітко визначила в законодавчому порядку, що дотримання норм саморегулювання еквівалентне дотриманню закону. Цей вид не передбачає ні обов'язкового членства, ні обов'язкового дотримання норм. Можлива перевірка дотримання членами встановлених норм і застосування санкцій до організацій, що не дотримуються цих норм. Держава зберігає за собою функцію ліцензування, а СРО делегується функція контролю в межах, визначених законом [16, С.318].

В Україні закріплена модель, наближена до змішаної система регулювання фондового ринку, але участь в СРО є обов'язковою умовою здійснення професійної діяльності на РЦП. Вона ґрунтується на поєднанні саморегулювання та державного регулювання, з пріоритетом останнього.

Одним із пріоритетних напрямків державної політики у сфері регулювання і нагляду є підвищення ролі СРО, визначення законодавчого статусу СРО на фондовому ринку і забезпечення ефективної їх взаємодії з регуляторними органами. В той же час, як зазначає Басова А.В. просте дублювання вимог законодавства в правилах і стандартах СРО, зводить їх регулятивну функцію, яка полягає у створенні додаткового регулювання, до "ретрансляції" встановлених законодавством норм [17, С.61].

Міжнародні стандарти діяльності професійних учасників та системи регулювання РЦП та інших фінансових інструментів визначає програмний документ (звіт) Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO) "Цілі та принципи регулювання ринку цінних паперів", 1998 р. [18]. IOSCO визнає, що СРО можуть запропонувати учасникам ринку більш глибокий досвід функціонування ринку та мають можливість значно швидше, ніж уряд, підлаштовуватись під зміну ринкових умов. Загальною позитивною рисою СРО є їх відокремленість як регулятора від уряду (хоча уряд авторизує СРО та здійснює нагляд за ними) та участь СРО у функціонуванні галузі.

IOSCO не може запропонувати єдину модель регулювання фінансового ринку, оскільки не дотримується точки зору, що всі країни повинні використовувати британську модель з єдиним регулятором (по типу FSA) або модель типу twin peaks – з двома регуляторами, як у Австралії [7, С.144].

З позицій ефективного управління фондовим ринком та забезпечення за його допомогою впливу на соціально-економічний розвиток дуже важливим є завдання оптимізації його структури. При цьому слід за-

значити, що вирішення цього завдання неможливе адміністративним шляхом, адже фондовий ринок, як і будь-який інший, є насамперед саморегульованою структурою, на яку держава може впливати тільки опосередковано шляхом законодавчого регулювання та використання певних інструментів.

Саморегулювання ФР – це нормативне регулювання ринкових відносин на ФР на локальному рівні СРО професійних учасників ФР шляхом прийняття правил, стандартів здійснення учасниками такої організації певного виду професійної діяльності на фондовому ринку і операцій з цінними паперами та контроль за їх дотриманням.

Ст. 2 Модельного закону про саморегульовані організації, затвердженого Постановою Міжпарламентської Асамблеї держав учасниць країн СНД № 29-7 від 31.10.2007 р. [19] та ч. 1 ст. 2 Федерального закону Російської Федерації "Про саморегулювні організації" від 1.12.2007 р. визначає саморегулювання як самостійну і ініціативну діяльність, яка здійснюється суб'єктами підприємницької або професійної діяльності або недержавними пенсійними фондами на умовах їх об'єднання в СРО і змістом якої є розробка і встановлення правил і стандартів зазначеної діяльності, а також контроль за дотриманням вимог встановлених правил і стандартів. Саморегулювання здійснюється на умовах об'єднання суб'єктів підприємницької чи професійної діяльності в СРО – організаційну основу здійснення саморегулювання, регламентованого законом [20, С.62].

Проект Закону "Про саморегулювні організації" від 22.07.2011 р. [21] саморегулюванням визначає самостійну діяльність, яка здійснюється суб'єктами господарської або професійної діяльності, і задачею якої є розробка і встановлення стандартів і правил зазначеної діяльності, а також контроль за дотриманням вимог зазначених стандартів і правил на умовах об'єднання суб'єктів господарської або професійної діяльності в СРО (ст. 2).

Басова А.В., досліджуючи в дисертації правовий статус СРО, визначає саморегулювання як соціально значиму діяльність особливих статусних утворень (СРО) по формуванню підприємницьких відносин за допомогою встановлення правил і стандартів підприємницької діяльності, які не суперечать чинному законодавству, і здійсненню контролю за їх виконанням, а у випадках передбачених законодавством, за дотриманням норм законодавства, що регулює той чи інший вид діяльності [22, С.7]. Мрясова Ю.Р. під саморегулюванням розуміє самостійну та ініціативну діяльність недержавних економічних інститутів з розробки та встановлення правил поведінки, а також контролю за їх дотриманням [23, С. 47-51].

Плескачевський В.С. визначає саморегулювання як регулювання (правовстановлення і застосування) за допомогою загального (вільного) і інституційного (у формі СРО або бірж) права ринку[24]. Науменко А.В. підкреслює, що саморегулювання – це покладання на себе певних обмежень без будь-якого зовнішнього примусу. У економічній теорії саморегулювання визначається як інститут, в рамках якого групою агентів створюються, адаптуються і змінюються легітимні правила, що регулюють господарську діяльність цих агентів, і об'єкти регуляції мають можливість легітимно керувати поведінкою регулятора (контролера) [25, С.229].

Таким чином, сутність саморегулювання полягає у можливості для суб'єктів певного виду професійної діяльності, об'єднуючись на добровільній основі, самостійно здійснювати її регулювання (шляхом локальної нормотворчості) та контроль за її здійсненням. Змістом саморегулювання є засноване на нормах законодавства регулювання відносин в окремих сферах економічної

діяльності, яке здійснюється на принципах самоорганізації, тобто без безпосереднього втручання держави.

Соціальна цінність саморегулювання для суспільства і держави (у співвідношенні з правом) полягає у тому, що позитивне право не може охопити всі сфери суспільних стосунків і (або) передбачити в диспозиції всі можливі прояви реальної практики взаємодії суб'єктів. У цих випадках на допомогу праву може приходити саморегулювання. Акти саморегулювання можуть заповнювати прогалини правового регулювання, конкретизувати нормативно-правові акти і за аналогією з правовими актами є формою виразу соціального нормування [26, С. 209-211]. Саморегулювання обумовлює скорочення державних витрат на регулювання і контроль у відповідних сферах діяльності, підвищується загальна ефективність державного управління за рахунок заміни оперативного контролю за підприємницькою або професійною діяльністю на законодавче регулювання [27, С. 97-98].

Основна ідея саморегулювання полягає у виконанні особами, що діють на визначеному ринку, правил і стандартів, які видаються не державою, а самими особами і ними ж затверджуються [28, С. 22]; саморегулювання здійснюється незалежно від наявності чи відсутності в законодавстві норм про СРО[29, С. 121]. Така точка зору відображує "ліберальний" підхід до саморегулювання, що пов'язує його з самоорганізацією суб'єктів[30, С. 1046]. Широкий підхід до саморегулювання обстоюють в своїх працях Тихомиров Ю.А. [31, С. 86-96; 32, С. 3-6] та Романіхін А.В. [33, С. 32-36]. Саморегулювання обумовлено передусім потребою в початку самих підприємців і, що більш важливо, означало усвідомлену ними готовність за своїми діловими якостями, в умовах довіри населення бізнесу без зайвого втручання держави регулювати свою діяльність самостійно [34, С. 35].

Плескачевський В.С. механізмами саморегулювання в розвинених економіках визначає: звичай ділового обороту, односторонні (добровільні) акти господарюючих суб'єктів, наприклад: кодекси корпоративного управління, інститути організованого саморегулювання – професійного суспільного регулювання в розвинених економіках (класифікатор): саморегульовані ринки: біржі, саморегулювні професії: лікарі, аудитори, оцінювачі, арбітражні керуючі, адвокати, нотаріуси, архітектори, саморегулювні організації: всі види (галузі) підприємницької діяльності [24].

В юридичній літературі близькою за змістом до саморегулювання визнається категорія корпоративного управління під яким розуміється керівництво добровільними об'єднаннями, внутрішнє управління в них. У внутрішній діяльності члени об'єднання керуються корпоративними нормами, а діяльність об'єднання скеровують створені ними органи [35, С. 333, 335, 347]. Ідея корпоративного управління обґрунтовується не тільки щодо корпорацій, як суб'єктів приватного права, але і щодо широкого кола некомерційних організацій. Але саморегулювання не тотожне корпоративному управлінню, а є лише його частиною, оскільки пов'язане лише із створенням та реалізацією суспільними інститутами соціальних нормативів [36, С. 47]. Юридична природа актів саморегулювання з загальнотеоретичних позицій відповідає деяким ознакам локальних актів, що регулюють внутрішню організаційні відносини, актів корпоративного управління [36, С. 48].

Вищезазначений аналіз свідчить про наявність в чинному законодавстві окремих елементів законодавчого забезпечення інституту саморегулювання на фондовому ринку України. Подальші дослідження з проблематики обраної теми спрямовані на визначення поняття та правового статусу СРО, дослідження делегованої компете-

нції СРО та механізму координації державного регулювання та саморегулювання на фондовому ринку.

1. Хорт Ю. Саморегулівні організації професійних учасників фондового ринку // <http://www.conferences.neasmo.org.ua/node/392> 2. Заворотченко І.А. Саморегулюючі організації за рубежом // Журнал російського права. 2007. № 8. – С. 89–98. 3. Грачев Д.О. Саморегулюючі організації: Зарубіжний досвід і тенденції розвитку російського законодавства // Журнал зарубіжного законодавства і сравнительного правоведения: Третій випуск. – М.: ИЗиСП, 2006, № 6. – С. 42–46. 4. Степанова П. Саморегулюючі організації регулюються по-разному // Юридическая практика. – 2002. – № 33(243). – С. 7. 5. Перегудов І.В. Тай Ю.В. Саморегулюючі організації арбітражних управлінь // Вестник Высшего арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 7. – С. 132–142. 6. Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории "децентрализация" в современном демократическом государстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 21–30. 7. Зенькович Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 312 с. 8. Андреевский И.Е. Полицийское право. Том 1. Введение и часть 1, полиция безопасности 2-е изд., испр. и доп. СПб, 1874. – 648 с. 9. Ивановский В.В. Учебник административного права. (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд., испр. и доп. Казань, 1911. – 516 с. 10. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1910. – Т.2. – 264 с. 11. Шпилевский М.М. Полицийское право как самостоятельная отрасль правоведения. – Одесса, 1875. – 200 с. 12. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – 294 с. 13. Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях. – К. 1878, переизд. М.: "Статут", 2000. – 666 с. 14. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: "Формула права", 2008. – 508 с. 15. Белявский Н.Н. Полицийское право (административное право). Конспект лекций (вместо литографических записок). 3-е изд., доп. – Петербург: Тип. "Екатерингоф. печ. Дело", 1915, 409 с. 16. Барсукова Е.О. Институт саморегулирования как способ снижения бремени государственного регулирования в сфере предпринимательства / Актуальные проблемы предпринимательского права / Под ред. канд. юр. наук. А.Е. Молотникова и Р.С. Куракина. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – С. 314–330. 17. Басова А.В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. – 2008. – № 4 – С. 59–63. 18. Міжнародна організація комісій з цінних паперів (IOSCO) "Цілі та принципи регулювання ринку цінних паперів", 1998 р. [[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iosco.org 19. Модельный закон о саморегулированных

организациях, принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (Постановление N 29-7 от 31.10.2007 г.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_і51 20. Лескова Ю.Г. Саморегулируемые организации в России: перспективы развития законодательства // Закон. – 2011. – № 4. – С. 61–70. 21. Проект Закона "Про саморегулівні організації" від 22.07.2011 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=207260&cat_id=59517 22. Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права. автореф. к.ю.н. М., 2008. – 26 с. 23. Мясцова Ю.Р. Саморегулирование в системе государственного регулирования // Предпринимательское право. – 2009. – № 1. – С. 47–51. 24. Плещачевский В.С. Концепция саморегулирования (общие положения) 2003 рік // Интернет ресурс. Режим доступу: www.r-o-g.ru/files/Principy_SRO.ppt.ppt 25. Науменко А. В. Щодо переходу до саморегулювання оціночної діяльності в Україні // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 44. – С. 229–234. 26. Васильева С., Заикин С., Лебедев А., Чаплинский А. (ГУ-ВШЭ) Право и саморегулирование как социальный капитал. XI Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 3 кн.. Книга 3/ отв. ред. Е.Г. Ясин; Высшая школа экономики. Москва: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. – С. 209–211. 27. Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения: Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. – М., 2007. – С. 97–98. 28. Долинская В.В. Частноправовые формы и методы экономического саморегулирования / Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 2. – С. 22–30. 29. Грачев О.Д. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 121–126. 30. Габов А.В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка. – М.: Статут, 2011. – 1104 с. 31. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 86–96. 32. Тихомиров Ю.А. Право и экономическое саморегулирование // Законы России. – 2009. – № 2. – С. 3–6. 33. Романихин А.В. Саморегулирование пороссийски // Законодательство и экономика. – 2004. – № 3. – С. 32–36. 34. Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация // Гражданское право современной России/ Сост. О.М. Козырь и А.Л. Маковский. М.: Статут, 2008. – 252 с. 35. Чиркин В.Е. Публичное управление. Учебник. М.: Юрист, 2004. – 475 с. 36. Васильева С. Саморегулирование и самоорганизация в системе демократии: внутри права, по ту сторону права или параллельно ему? // Сравнительное конституционное обозрение. – М.: Институт права и публичной политики, 2009, № 5 (72). – С. 39–51.

Надійшла до редколегії 12.04.12

О. Совгиря, канд. юрид. наук

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються питання щодо проблем взаємодії Уряду та центральних органів виконавчої влади. Характеризується вітчизняне законодавство із зазначеного питання та практика його реалізації, а також досліджуються окремі аспекти такої взаємодії у зарубіжних країнах.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади.

В статье анализируются вопросы относительно проблем взаимодействия Правительства и центральных органов исполнительной власти. Характеризуется отечественное законодательство по указанному вопросу и практика его реализации, а также исследуются отдельные аспекты такого взаимодействия в зарубежных странах.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, центральные органы исполнительной власти.

The article provides the analysis of problems arising in interaction between the Government and the central government agencies. The author scrutinizes the relevant national legislation together with practice of its realization and outlines some aspects of the mentioned interaction in foreign countries.

Keywords: the Cabinet of Ministers of Ukraine, central government agencies.

Загальновизнаним є положення про найбільшу динамічність органів виконавчої влади у державному механізмі. Це цілком пояснюється їх цільовим призначенням, великим обсягом оперативних розпорядчих функцій та маневреністю. Рухомість і порівняно швидкі зміни в системі, структурі, компетенції і методах діяльності відповідно до змін політичних, економічних, соціальних та міжнародних ситуацій відрізняють виконавчі органи. Тому правове регулювання їх статусів і компетенції має першочергове значення для управління на всіх рівнях – державному, територіальному, локальному та корпоративному. Доводиться шукати баланс між положеннями про органи і поточні акти, завданнями та дорученнями. Нарешті, слід враховувати неформальні моменти, що "зміщують" вбік нормативну компетенцію [5, с. 181].

З огляду на це слушне твердження, питання про законодавче врегулювання взаємодії Уряду із іншими еле-

ментами системи органів виконавчої влади, його проблеми та перспективи видається особливо актуальним.

Центральні органи виконавчої влади у літературі пропонується визначати як систему міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, служб тощо), уповноважених відповідно до Конституції та законів України здійснювати комплексну реалізацію чинного законодавства та державної політики в певних секторах державотворення [4, с. 341].

Конституційно закріпленими напрямками взаємодії Уряду та центральних органів виконавчої влади є наступні положення Основного Закону:

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина 1 статті 113);

відповідно до пункту 9 статті 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Напрямки такого спрямування та координації визначаються у Законі України "Про Кабінет Міністрів України" (Розділ V) та підзаконних нормативно-правових актах – у першу чергу – у Регламенті Кабінету Міністрів України, а також у нормативних актах, що визначають статус відповідних органів виконавчої влади. При цьому привертає до себе увагу те, що при закріпленні функцій Кабінету Міністрів України з керівництва центральними і місцевими органами виконавчої влади (пункт 9 статті 116 Конституції) не вказана така важлива функція, як контроль з боку уряду за роботою органів нижчого рівня, який означає постійний нагляд за ходом і наслідками цієї роботи, усунення можливих її відхилень від бажаного результату і, який може супроводжуватися у разі необхідності, вимогами звітування цих органів перед Урядом. Однак це не є підставою вважати, що функція контролю відсутня серед повноважень. І не лише тому, що контроль – це функція, об'єктивно властива будь-якій діяльності у сфері управління. А, насамперед, тому, що наявність цієї функції прямо передбачається в конституційному визначенні відносин між органами виконавчої влади вищого і нижчого рівня, а, відтак, це стосується і найвищого серед них органу – Уряду [1, с. 263]. Так, відповідно до статті 118 Конституції України, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;

відповідно до частини 1 статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання;

відповідно до пункту 1 статті 119 місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання, зокрема, актів Кабінету Міністрів України.

Більш широкими конституційними повноваженнями у взаємодії із органами виконавчої влади Уряд наділявся за Конституцією України, зі змінами 2004 р. Так, відповідно до пункту 9¹ статті 116 Основного Закону передбачалося, що Уряд утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, а згідно із пунктом 9² статті 116 Конституції України встановлювалося, що Кабінет Міністрів призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Зупинимося на характеристиці взаємодії Уряду із центральними органами виконавчої влади. Для цього, у першу чергу, слід визначитися із системою цих органів. Так, Конституція України містить формулювання: "міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" (пункт 15 частини 1 статті 106, частина 5 статті 114, частина 3 статті 117), "міністерства, інші органи виконавчої влади" (пункт 9 статті 116), "центральні органи виконавчої влади" (стаття 120).

Отже, Основний Закон не дає чіткої відповіді на питання щодо видового складу центральних органів виконавчої влади. При цьому в контексті Конституції центральні органи виконавчої влади тлумачаться як безпосередньо підвідомчі уряду органи, тобто є органами нижчого щодо уряду щабля, які забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя урядової політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку [2, с. 98-99].

Не дає відповіді на запитання про елементи системи центральних органів виконавчої влади і Закон України "Про Кабінет Міністрів України", що також використовує "зв'язки": "міністерства, інші центральні органи виконавчої влади" (частина 2 статті 1, пункт 1 частини 1 статті 20, стаття 21, пункт 2 частини 2, частини 3, 9 статті 23, частина 5 статті 28, пункт 2 частини 1 статті 42, пункт 5 частини 1 статті 43, пункти 3, 5, 6, 7 частини 1 статті 44, частини 2, 3 статті 51), "міністерства, інші органи виконавчої влади" (пункт 9 статті 2).

У частині 4 статті 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" йдеться про центральні органи виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України.

На сьогодні актом, що визначає систему центральних органів виконавчої влади, є Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17. 03. 2011 р.

Систему центральних органів виконавчої влади, згідно із зазначеним Законом, складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Охарактеризуємо конституційно-правовий аспект взаємодії Уряду та зазначених суб'єктів, що утворюють систему центральних органів виконавчої влади.

Згідно із Законом України "Про Кабінет Міністрів України" Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (частина 2 статті 1), а спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади є одним із основних завдань Уряду (пункт 9 частини 2 статті 2 Закону).

Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади визначені статтею 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", відповідно до якої Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри.

Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині.

Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України.

Аналіз норм Закону України "Про Кабінет Міністрів України" у частині взаємодії Уряду із центральними органами виконавчої влади дає можливість зробити висновок про те, що ці повноваження слід поділити на

дві групи: повноваження, що реалізуються Урядом в цілому та повноваження, що реалізуються окремими членами Уряду як його представниками.

Відповідно до пункту 56 Типового регламенту центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1143, зі змінами, під час здійснення своїх повноважень центральний орган виконавчої влади взаємодіє, зокрема, з Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом. Згідно із пунктом 59 центральний орган виконавчої влади взаємодіє із Секретаріатом Кабінету Міністрів України з питань, що виникають у відносинах з Кабінетом Міністрів України, проводить консультації стосовно процедури підготовки проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, організації контролю за виконанням рішень Кабінету Міністрів України, а також з інших питань.

Отже, на сьогодні дослідження взаємодії Уряду та інших центральних органів виконавчої влади має відбуватися насамперед в аспекті вивчення того, наскільки оптимальним є законодавче забезпечення такої взаємодії у світлі того, що система зазначених органів, закріплена Законом України "Про центральні органи виконавчої влади", є новою для України.

Характер взаємодії Кабінету Міністрів України з іншими органами виконавчої влади України, дозволяє стверджувати, що Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими суб'єктами права України фактично виступає уособленням всієї системи органів виконавчої влади України [6, с. 164].

Почати характеристику таких органів з позицій особливостей їх статусу та взаємодії із Урядом слід із міністерств, що у структурі центральних органів виконавчої влади є особливими органами, які суттєво відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади. Найпринциповіша відмінність міністерств полягає в тому, що лише їх керівники – міністри – є членами Кабінету Міністрів. Відтак міністерства виступають своєрідним функціональним "продовженням уряду" і повинні займатися, головним чином, розробленням і організацією впровадження політики, що є пріоритетним завданням будь-якого уряду. Отже, міністерства не повинні входити до однієї структурної ланки "центральных органів виконавчої влади" [2, с. 98-99] нарівні з іншими їх видами.

Вважаємо, що система центральних органів виконавчої влади має визначатися у Законі України "Про Кабінет Міністрів України", де також мають закріплюватися повноваження Уряду у частині його взаємодії із зазначеними суб'єктами. Крім того, така система та статус відповідних органів має визначатися у Законі "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади". Статус окремих органів може визначатися також у тих законах, що регулюють статус окремих із них, що мають співвідноситися між собою як загальний та спеціальний нормативно-правові акти.

Визначення системи центральних органів виконавчої влади на рівні Основного Закону вважаємо недоцільним, оскільки ця система знаходиться у процесі становлення і найближчим часом не відрізнятиметься стабільністю як суб'єктного складу.

Отже, інші, ніж міністерства, центральні органи виконавчої влади характеризуються наявністю конституційного статусу, однак для них непритаманне існування конституційно-правового статусу, оскільки ці органи, виконуючи функцію державного управління, самостійно не беруть участі у виробленні та реалізації державної політики, а в окремих випадках можуть виконувати лише допоміжну роль у зазначеній сфері відносин.

Характеризуючи відносини між Урядом та центральними органами виконавчої влади слід звернути увагу і на такий момент як зворотній вплив зазначених органів на Уряд. Відносини, у межах яких відбувається така взаємодія, у теорії адміністративного права пропонується називати реординаційними. Вони характеризуються тим, що здійснення зворотного впливу (його у певному значенні можна вважати управлінським) є правом або обов'язком керованого об'єкта щодо керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, зобов'язаний відреагувати на такий вплив. У зв'язку із цим, висловлюється пропозиція введення до змісту деяких нормативних актів, що регулюють порядок організації та діяльності органів виконавчої влади, терміну "реординація" [3, с. 104-105]. З нашої точки зору, таке введення є недоцільним, оскільки зміст нормативного акту повинен бути простим і зрозумілим, у першу чергу, для осіб, які не мають юридичної освіти. Використання ж терміну "реординація", який не є поширеним у вжитку, створюватиме складнощі із розумінням та застосуванням відповідних нормативно-правових актів.

Проявом зазначених відносин можна вважати порядок участі центральних органів виконавчої влади у процесі підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, відповідно до статті 51 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" центральні органи виконавчої влади мають право ініціатииви у прийнятті актів Кабінету Міністрів. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади готують проекти актів Кабінету Міністрів України. Процедура реалізації зазначених норм визначена у Розділі 5 Регламенту Кабінету Міністрів України. Проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України).

Однак, зважаючи на те, що такий вплив не має політико-правового характеру та не впливає на конституційно-правовий статус Уряду він не буде предметом нашого детального дослідження.

Як уже зазначалося, 17. 03. 2011 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" (далі – Закон). Оцінюючи у цілому позитивно прийняття такого Закону, необхідність існування якого передбачена пунктом 12 частини 1 статті 92, частиною 2 статті 120 Основного Закону, слід відмітити, що Закон містить значну кількість неоднозначних положень, до яких слід віднести наступні.

1) Так, відповідно до статті 3 Закону, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

У зазначеній нормі викликає зауваження формулювання "доручення Президента України", згадку про які знаходимо і в інших нормах Закону (пункти 3, 29 частини 2 статті 8, пункт 3 частини 4 статті 10, частина 1 статті 15, пункт 2 частини 4 статті 19, частина 1 статті 23). Так, за Конституцією України, Президент України здійснює лише ті повноваження, які визначені Основним Законом. Згідно із частиною 3 статті 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. За частиною 5 статті 115 Конституції, Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного

ного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Таким чином, Основний Закон містить згадку лише про один випадок надання доручення главою держави. Більше того, за логікою, таке доручення має міститися в Указі Президента про відставку відповідного Уряду і не може носити усний характер. Таким чином, доручення, за змістом Основного Закону, не є самостійною формою реалізації повноважень глави держави на рівні із його актами (указами та розпорядженнями). З огляду на це, вважаю, що вжита у Законі "зв'язка" "акти та дорученнями Президента України" є некоректною.

2) У пункті 4 частини 1 статті 7 Закону вживається поняття "проекти законодавчих актів", під якими, очевидно, за змістом зазначеної норми, маються на увазі проекти законів. Однак, по-перше, ототожнення понять "закони" та "законодавчі акти" є некоректним, з огляду на те, що друге поняття є більш широким, а, по-друге, за Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010 р., зі змінами, право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів. Отже, таке поняття як проект законодавчого акту невідоме чинному Закону України "Про Регламент Верховної Ради України".

3) Відповідно до частини 1 статті 10 Закону, заступник міністра – керівник апарату є державним службовцем. Таким чином, зазначена посада не є політичною. З огляду на зазначену обставину видаються нелогічним, чому порядок призначення на посаду та звільнення першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення), що належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (частина 5 статті 9 Закону), є аналогічним до порядку призначення та звільнення заступника міністра – керівника апарату, що є державним службовцем: всі вони призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом

України. Очевидно, що аполітична посада заступника міністра-керівника апарату має бути аполітичною і у частині призначення на посаду та звільнення з неї.

4) Викликає зауваження вживання терміну "керівник" як назви посади особи, що очолює інший, ніж міністерство, центральний орган виконавчої влади. Вважаю, що у даному випадку більш доречним було б вживання терміну "голова центрального органу виконавчої влади", як це має місце у Типовому положенні про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, затвердженому Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010, відповідно до пункту 9 якого центральний орган виконавчої влади очолює голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра, та звільняє з посади Президент України. Таким чином, керівник – це не назва посади, а її функціональна характеристика.

Отже, на сучасному етапі відбувається становлення законодавчого регулювання статусу центральних органів виконавчої влади. У зв'язку із цим, теоретичні та практичні аспекти діяльності таких органів потребують особливої, посиленої уваги дослідників з метою вироблення оптимальної моделі функціонування центральних органів виконавчої влади в Україні.

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. 3. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: [монографія] / Вікторія Анатоліївна Дерещ. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. 4. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк. – Х.: Право, 2009. 5. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. 6. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович. – К., 2008.

Надійшла до редколегії 16.04.12

О. Отраднава, канд. юрид. наук, доц.

ДЕЛІКТНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ ФРАНЦІЇ

У статті досліджуються проблемні питання поняття, ознак та функцій деліктних зобов'язань у цивільному праві Франції. Стаття базується на дослідженні як зарубіжних, так і вітчизняних наукових джерел цивільного права Франції. Автор робить висновок про тісний правовий зв'язок між деліктними зобов'язаннями у французькому та українському цивільному праві.

Ключові слова: деліктні зобов'язання, недоговорна відповідальність, генеральний делікт, спеціальні делікти, Цивільний кодекс Франції.

В статье исследуются проблемные вопросы понятия, признаков и функций деликтных обязательств в гражданском праве Франции. Статья базируется на исследовании как зарубежных, так и отечественных научных источников гражданского права Франции. Автор делает выводы о тесной правовой связи между деликтными обязательствами во французском и украинском гражданском праве.

Ключевые слова: деликтные обязательства, внедоговорная ответственность, генеральный деликт, специальные деликты, Гражданский кодекс Франции.

An article is devoted to the research of problem questions concerning definition, features and functions of torts in French civil law. The article is based on the research of Ukrainian and foreign scientific sources of French civil law. An author made a conclusion about a strong legal link between torts in Ukrainian and French civil law.

Key words: torts, tort responsibility, general tort, special torts, French Civil Code.

Деліктні зобов'язання або зобов'язання із заподіяння шкоди є одним з найважливіших інститутів цивільного права зарубіжних країн. Грошове або інше матеріальне відшкодування заподіяної особі або майну шкоди в свій час замінило особисту помсту та виявилось прийнятним як на ранніх етапах розвитку цивільного права, так і у сучасних економічних умовах. Деліктні зобов'язання спрямовані на відшкодування шкоди, заподіяної особі або майну в результаті протиправного діяння, не пов'язаного із порушенням договору, отже їх відносять до групи так званих недоговорних зобов'язань.

Деліктне право України, знаючи поняття генерального делікту, у своїх загальних витоках має норми цивільного права Франції. Положення французького деліктного права, які самі по собі базуються на рецепції римського права, враховувалися при розробці Цивільного уложення Російської імперії, цивільних кодексів УРСР та сучасного українського Цивільного кодексу. Отже аналіз положень деліктного права Франції є важливим для розуміння витоків та тенденцій розвитку сучасного вітчизняного деліктного права.

Положення французького цивільного права в цілому та деліктного права зокрема аналізувалися як зарубіжними, так і вітчизняними дослідниками: Є. Годеме, О.О. Терновою, В.В. Залеським, К. Цвайгердтом, Х. Кетцем, Д.О. Грачовим, С.Д. Гринько та ін.

На перших стадіях розвитку деліктне право являло собою конгломерат зібраних разом окремих та розрізнених судових рішень, які захищали абсолютно визначені матеріальні інтереси від абсолютно визначених проявів їх порушень шляхом фізичного насильства. Так, наприклад, право Риму визнавало деліктами тільки ті правопорушення, які були визначені в законі або були передбачені преторським правом. Звідси до деліктів відносилися *Iniuria* – особиста образа, *Furtum* – крадіжка, *Rapina* – грабіж, *Damnum iniuria datum* – неправомірне пошкодження або знищення чужого майна [1]. Однак в римському праві так і не було розроблено загального підходу, відповідно до якого особа, яка завдала шкоду, повинна була її відшкодувати.

І в подальшому принцип генерального делікту ще тривалий час не був відомий правовим системам. Вперше на загальнодержавному законодавчому рівні у країнах континентального права цей принцип був закріплений у Цивільному кодексі Франції (Кодексі Наполеона) 1804 р.

У Франції норми, що регулюють зобов'язання із заподіяння шкоди (деліктні зобов'язання) містяться у Главі II ("Про делікти та квазіделікти") Титулу IV ("Про зобов'язання, що виникають за відсутності угоди") Книги III Цивільного кодексу Франції. Первісно французьке деліктне право ґрунтувалося на 5 статтях ЦК (1382-1386). Законом № 98-389 від 19 травня 1998 р. ЦК Франції був доповнений Титулом IV bis "Про відповідальність за шкоду, заподіяно недоброякісною продукцією" (статті 1386-1 – 1386-18). Крім того, джерелами правового регулювання деліктних відносин у Франції є також ряд спеціальних законів, основними з яких є Закон № 85-677 від 5 липня 1985 р. "Про нещасні випадки у сфері дорожнього руху" та Закон № 98-389 від 19 травня 1998 р. "Про відповідальність за недоброякісний продукт", Закон № 68-943 від 30 жовтня 1968 р. "Про цивільну відповідальність в області ядерної енергії", Закон № 99-245 від 30 березня 1999 р. "Про відповідальність за заподіяння шкоди при використанні руднику".

Значення французького Цивільного кодексу для регулювання деліктних зобов'язань важко переоцінити. Саме в цьому кодексі вперше було сформульований та закріплений принцип генерального делікту та визначено правило відповідальності за вину. На сьогодні систему, яка передбачає наявність загального поняття протиправного діяння, яке застосовується до будь-яких фактичних складів цивільних правопорушень називають "Системою генерального делікту" або "Французькою системою".

Основою деліктного права Франції є стаття 1382 ФЦК, відповідно до якої "Будь-яка дія особи, яка завдала шкоди іншій особі, зобов'язує того, хто винен у її заподіянні, цю шкоду відшкодувати". Далі йде стаття 1383 – "Будь-яка особа несе відповідальність за шкоду, заподіяну нею не тільки в результаті її навмисних дій, але і в результаті її неблаготі чи необережності" [2]. Основоположна ідея цих норм – зведення всього деліктного права до єдиного принципу – відшкодуй шкоду, заподіяну з твоєї вини. Ідея ця належить видатним теоретикам природного права XVII сторіччя Гуго Гроцію (Hugo Grotius) та Жану Дома (Jean Domat). Вони вірили в загальний правопорядок, єдиним джерелом якого є розум. І це надало їм мужності узагальнити окремі правопорушення минулого, вивести та сформулювати принцип генерального делікту, який охоплює всі види порушень суб'єктивних прав особи – від вбивства до образи.

Саме цей принцип в подальшому був покладений в основу деліктного права Франції.

Класична французька доктрина покладає в основу деліктної відповідальності вину заподіювача шкоди. Позивач, вимагаючи відшкодування шкоди, має довести її наявність, наявність вини у діях порушника, причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та винними діями правопорушника. Цій традиційній теорії протистоїть теорія об'єктивної відповідальності, заснована на ідеї ризику. Відповідно до даної теорії кожний несе відповідальність за ризик, який він створює своєю діяльністю, навіть якщо в його діях немає вини. Позивач має довести тільки наявність шкоди та причинно-наслідковий зв'язок між діями заподіювача та шкодою.

Французький законодавець сприйняв теорію ризику у тому, що стосується нещасних випадків на виробництві, дорожньо-транспортних пригод. В тому ж, що стосується цивільних деліктів, судова практика продовжує виходити із ідеї вини. За загальним правилом, тягар доказування вини лежить на потерпілому. В разі відповідальності за дії третіх осіб, вина відповідальної особи презюмується та вона має довести, що є невинною [3].

Цивільний кодекс Франції розрізняє делікти та квазіделікти. Під деліктами розуміються дії, вчинені внаслідок обману або злого умислу. А квазіделікти – це дії, внаслідок яких шкода завдається без злого умислу, але в результаті непростачної необережності. Разом з тим, загальний обов'язок відшкодування шкоди виникає у заподіювача і за наявності умислу, і при необережності, тобто і делікти, і квазіделікти тягнуть за собою однакові наслідки. Розмежування деліктів та квазіделіктів має значення більше у страховій практиці, оскільки за французьким законодавством не допускається страхування відповідальності за навмисно заподіяну шкоду.

Французька доктрина не проводить чіткої межі між протиправністю та виною, дані категорії охоплюються єдиним поняттям вини ("faute"). Найбільш поширеною у Франції доктринальною концепцією вини є теорія вини Мазо да Тунка, за якою умисне прагнення порушника завдати шкоду є деліктною виною, а помилка у поведінці, яку розумна людина не вчинила б, якщо знаходилася б за тих зовнішніх обставин, як заподіював шкоди – неделіктною виною. Вищенаведені підходи до поняття вини мали наслідком її розуміння у судовій практиці як недотримання порушником загальновизначених норм поведінки [4]. Традиційним елементом вини вважається також деліктоздатність заподіювача шкоди. Однак її значення для настання відповідальності зменшилося у зв'язку із включенням у ФЦК у 1968 р. статті 489-2, яка встановила, що душевнохворі самі несуть відповідальність за заподіяну ними шкоду.

Не завжди необережні дії мають бути вчинені делінквентом особисто. Допустимим є варіант, коли одна особа буде відповідати перед іншою за дії третьої особи, якщо делінквент скористався послугами цієї третьої особи для виконання певної діяльності, в результаті якої потерпілому була заподіяна шкода навмисними або необережними діями згадуваної третьої особи. Саме цим у французькому цивільному праві пояснюється відповідальність роботодавця за шкоду, заподіяну його працівниками під час виконання ними своїх трудових обов'язків. В таких випадках до уваги береться власна вина роботодавця, яка проявилася у наймі недосвідченого або неуважного працівника або у недостатньому контролі за якістю професійної підготовки працівника або в тому, що він не зумів примусити працівника дотримуватися правил, що діють в його сфері діяльності (правил дорожнього руху, правил безпеки на виробництві тощо) [5].

Обов'язковою умовою настання деліктної відповідальності є наявність матеріальної (майнової) або моральної (немайнової) шкоди. Мова йде про шкоду безпосередню, достовірну та таку, що відноситься до конкретної особи [6]. Тобто шкода має бути очевидною (*certain*) та зачепити законні інтереси, що знаходяться під захистом права. Шкода має бути дійсною та визначеною. Майбутня шкода може бути відшкодована, якщо абсолютно очевидно, що вона буде утяти місце та її можна оцінити.

Майнова шкода виражається у знищенні або пошкодженні майна потерпілого, у витратах на лікування та відновлення, втраченому заробітку в разі заподіяння шкоди здоров'ю тощо. Моральна шкода виникає в разі посягання на честь та гідність потерпілого (зокрема в разі образи, наклепу), внаслідок душевних страждань, викликаних тілесними ушкодженнями, загибеллю близької людини тощо. Оскільки людські страждання вельми важко оцінити в грошовій формі, велику роль у встановленні розміру та умов виплати компенсації за моральну шкоду грають судові органи.

Ще однією умовою, яка обов'язково аналізується судом при прийнятті рішення про відшкодування заподіяної шкоди є причинний зв'язок між противоправною дією та шкодою. Іншими словами відшкодуванню підлягає лише та шкода, яка є причиною обумовленою протиправним діянням, яке її викликало.

Французьке право знає цивільну відповідальність за дії інших осіб, за яких відповідає делінквент. Батько та мати, що здійснюють свої батьківські права, несуть солідарну відповідальність за шкоду, заподіяну їхніми неповнолітніми дітьми, що проживають разом з ними. Господарі та роботодавці відповідають за шкоду, заподіяну їхніми слугами та працівниками при виконанні останніми обов'язків, для виконання яких вони були найняті. Наставники та ремісники відповідають за шкоду, заподіяну їхніми вихованцями та підмайстрами у час, коли останні знаходилися під їхнім контролем. Вищезазначена відповідальність виникає тільки якщо батько та мати та ремісники не доведуть, що вони не могли припинити дії, які є підставою для цієї відповідальності [7].

Крім того, ст. 1384 ЦК Франції передбачає відповідальність за шкоду, заподіяну речами, що перебувають у зберіганні делінквента. Ця загальна норма доповнена двома спеціальними: відповідальність власника та користувача тварини за шкоду, заподіяну останньою (ст. 1385) та відповідальність власника будівлі за шкоду, заподіяну руйнуванням останньої, коли руйнування було викликано недостатнім доглядом за будівлею або вадами її конструкції (ст. 1386). Така відповідальність носить об'єктивний характер, тобто настає незалежно від вини делінквента.

Окремо у ЦК Франції регулюється відповідальність за шкоду, заподіяну недоброякісною продукцією. Відповідно до статті 1386-1 виробник несе відповідальність за шкоду, заподіяну в результаті недоліків його продукції незалежно від наявності між ним та потерпілим договірних відносин. Продукцією в силу статті 1386-3 визнається будь-яке рухоме майно, навіть якщо воно включено у склад нерухомого майна, в тому числі продукція землеробства, тваринництва, полювання та риболовства, а також електрична енергія. Продукція вважається недоброякісною, якщо вона не забезпечує тієї безпеки, на яку можна було правомірно розраховувати.

Поряд з виробником продукції відповідальність за її недоліки несуть і продавець та наймодавець, але лише в тому випадку, коли виробник продукції не встановлений (ст. 1386-7).

Тягар доказування наявності шкоди, наявності недоліків продукції та причинного зв'язку між недоліками

продукції та заподіяною шкодою покладається на позивача (ст. 1386-9). Договірні умови, які усувають або обмежують відповідальність виробника за шкоду, заподіяну недоброякісною продукцією, не допускаються та вважаються неіснуючими.

Французька правова доктрина ґрунтується на принципі "некумулятивності деліктної і договірної відповідальності", тому суди не задовольняють деліктні позови про відшкодування шкоди, якщо сторони знаходяться в договірних відносинах [8]. Отже якщо шкода заподіяна покупцеві-споживачеві внаслідок недоліків придбаного товару, він вправі пред'явити позов до роздрібного торговця. Роздрібний торговець може притягнути до справи оптового торговця. Останній – свого продавця і так далі аж до виробника товару. Це дозволяє споживачу врятувати решт "дістатися" до виробника та отримати компенсацію. Більш того, суди дозволяють споживачу "перестрибнути" через декілька сходинок у вигляді проміжних продавців (якщо він не знає їх, або вони виявилися неплатоспроможними тощо) та звернутися безпосередньо до первісного продавця або виробника. І тільки так звані "випадкові потерпілі", які не є покупцями недоброякісного товару, але яким заподіяно шкоду внаслідок його недоліків, вправі пред'явити деліктні позови.

Немайнова шкода у французькому законодавстві не виділяється в якості окремого різновиду шкоди. Розділення шкоди на майнову та немайнову здійснюється здебільшого у правовій доктрині та судовій практиці, де для визначення моральних страждань та пов'язаних з цим вимог застосовується термін *dommage moral*. Право на компенсацію моральної шкоди передається у спадщину.

Слід зазначити, що французька доктрина та судова практика не обмежують особисті немайнові блага, що захищаються законом, якимось вичерпним переліком. Будь-яка шкода, заподіяна особі, підлягає відшкодуванню. Разом з тим в доктрині виділяють певні види немайнової шкоди, яка підлягає компенсації шляхом подання відповідного позову до суду. Така шкода може виражатися у посяганні на честь, гідність, релігійні переконання людини, а також у болі, душевних стражданнях, пов'язаних із скоєним деліктом, які включають неврози, емоційні неспокої, боязнь, острах, побоювання тощо. Компенсації підлягає також втрата задоволення від життя (*prejudice d'agrement*), яке є результатом погіршення якості життя у зв'язку із, наприклад, втратою слуху або нюху, неможливістю вести статеве життя або скоювати тривалі прогулянки.

При визначенні розміру компенсації моральної шкоди суди часто звертаються до медичних експертів, які, однак, лише встановлюють факт душевних страждань, але не здійснюють грошову оцінку заподіяної шкоди та не визначають грошовий розмір компенсації.

Правила ЦК Франції, що стосуються деліктних зобов'язань в подальшому були втілені у законодавстві інших європейських країн (Швейцарський закон про зобов'язальне право 1911 р. (ст. 41), ЦК Греції (1940 р. ст. 914), ЦК Португалії (1966 р. ст. 483) тощо).

1. Безклубый И.А. Обязательства из деликтов в Древнем Риме // Альманах цивилистики: Сборник статей. Вып. 1 / под ред. Р.А. Майданика. – К.: Всеукраинская ассоциация издателей "Правова єдність", 2008. – с. 303. 2. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / пер. с франц. В. Захватаев/ отв. Ред. А. Довгерт. – К.: Истина, 2006. – 1008 с. 3. Основные институты гражданского права зарубежных стран / отв. ред. В.В. Залесский. – М.: Норма, 2009. – с. 907. 4. Гринько С.Д. Загальні засади деліктного права Франції, Німеччини та України: порівняльно-правовий аналіз // Приватне право і підприємництво. Збірник наукових праць, вип. 8, 2009. – К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Академії правових наук України. – 2009. – с. 171. 5. Гражданское и торговое право зарубежных государств. Т. 2 под ред. Е.А. Васильева, А.С. Комарова. – М.: "Международные отношения", 2008. – с. 332. 6. Гражданское и торговое право зарубежных

стран. Учебное пособие / под общ. ред. В.В. Безбаха, В.К. Пучинского. – М.: МЦФЭР, 2004. – с. 412. 7. Стаття 1384 ЦК Франції // Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / пер. с франц. В. Захватаев/ отв. Ред. А. Довгерт. – К.: Истина, 2006. – с. 430. 8. Цвайгерт К., Кётц Х.

Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. В 2-х тт. – Том 2. – пер с. нем. – М.: "Международные отношения", 1998. – с. 390.

Надійшла до редколегії 16.04.12

В. Малюга, канд. юрид. наук, доц.

НАГЛЯД ПРОКУРОРА ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті розглядаються питання правової природи діяльності прокурора на стадії досудового розслідування, здійснення процесуального керівництва органами, що проводять досудове розслідування.

Ключові слова: нагляд прокурора, функції прокуратури, процесуальне керівництво, досудове розслідування.

В статье рассматриваются вопросы правовой природы деятельности прокурора в стадии досудебного расследования, осуществления процессуального руководства органами, которые проводят досудебное расследование

Ключевые слова: надзор прокурора, функции прокуратуры, процессуальное руководство, досудебное расследование.

The article deals with the legal nature of the prosecutor under preliminary investigation of procedural management agencies that carry out pre-trial investigation.

Key words: the prosecutor, the prosecution function, procedural guidance, pre-trial investigation.

Конституцію України, зокрема статтю 121, визначені функції, що покладаються на прокуратуру. Аналіз практичної реалізації функцій, що виконуються органами прокуратури, викликає серед фахівців дискусії щодо необхідності розширення та закріплення на законодавчому рівні їх переліку. Зокрема це стосується функції досудового слідства та процесуального керівництва розслідуванням.

Свого часу зміст процесуального керівництва прокурором був розкритий у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 08 квітня 2008 року, як організація досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законодавства України [1]. Але у КПК України це положення не було закріплено.

Питанням визначення правової природи прокурорського нагляду взагалі, і, зокрема, на стадії досудового розслідування присвячені дослідження таких науковців та практиків, як С. А. Альперт, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.В. Косюта, А.М. Ларін, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, І.Л. Петрухін, М.А. Погорецький, М.В. Руденко, В.А. Стрёмовський, В. В. Сухонос, П.В. Шумський, М.К. Якимчук, та інших.

Однією із функцій прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. У юридичній літературі висловлюється думка, що окремі функції прокуратури можна поділити на структурні елементи: підфункції, ділянки, напрями, види, існування яких може впливати як із положень законодавства, так із нормативних актів Генерального прокурора України. У межах функції нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство пропонується виділити: нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю; нагляд за додержанням законів органами дізнання; та нагляд за додержанням законів органами досудового слідства [2, с.130; 3, с. 118].

У практичній діяльності прокурора на стадії досудового розслідування виділяють організаційне та процесуальне забезпечення досудового провадження.

Протягом тривалого часу у правовій літературі в різних інтерпретаціях розглядалося питання про виконання прокурором на досудових стадіях кримінального процесу функції процесуального керівництва розслідуванням.

Хоча, при цьому зазначалося, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, як функція прокуратури, в чинному законодавстві прямо не закріплена, однак, аналіз повноважень прокурора, якими він наділений на цій стадії дає підстави говорити про її існування.

Говорячи про прокурора, як суб'єкта кримінального процесу С.А. Альперт зазначав, що його діяльність має специфічні форми, які залежать від її конкретних умов та завдань під час досудового розслідування. Прокурор здійснює властиву йому кримінально-процесуальну функцію та виступає одним із важливих суб'єктів кримінального процесу, оскільки наділений значними повноваженнями на стадії досудового розслідування [4, с.4].

М.І. Мичко вказує, що на досудових стадіях процесу прокурор виступає у двох іпостасях – з одного боку, він є охоронцем законності, а з іншого – органом кримінального переслідування осіб, які вчинили злочин [5, с.6].

Виходячи із зазначеного кримінальне переслідування пропонується розглядати як таке, що "підкоряє собі" здійснення прокурором нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування і поглинає останнє. У зв'язку з цим дослідники ставлять питання: а чи є взагалі нагляд насправді, чи не перетворюється він на прокурорський контроль або іншими словами – процесуальне керівництво діяльністю слідчого або дізнавача?

А.М. Ларін, характеризуючи сутність та зміст керівництва процесуальною діяльністю як окремої самостійної функції, зазначає, що ухвалювати рішення про скерування слідства та проведення слідчих дій, давати доручення та вказівки, пред'являти вимоги і виносити постанови, виконання яких є обов'язковим для інших – це і означає керувати, здійснювати керівництво [6, с.113].

Для з'ясування змісту відповідних понять звернемося до наукових довідкових джерел. Керівництво визначають, як спрямування процесу, вплив на розвиток, стан чого-небудь; спрямування діяльності кого, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; давати вказівки, розпоряджатись [7, с. 582]. Під контролем слід розуміти перевірку, облік діяльності, нагляд за кимось, чимось. Напрям визначають як шлях діяльності, розвитку кого-чого – не будь; спрямованість дії, явища; керунок, курс, спрямування [8, с. 783]. Нагляд – одна із форм діяльності різних державних органів щодо забезпечення законності [9].

Як бачимо, що у визначеннях цих понять є певні загальні підходи, риси, ознаки, в той же час кожне з них за своїм змістом суттєво відрізняється від іншого поняття.

Для прикладу, якщо говорити про керівництво, то будь-який керівник, має право давати вказівки, розпорядження підконтрольному органу, втручатися у без-

посередню діяльність органу чи посадової особи, спрямовувати її, доручати здійснення роботи іншим працівникам або взяти її виконання на себе.

Особа ж, яка здійснює нагляд, таких повноважень не має. Основною метою здійснення нагляду є виявлення та усунення допущених порушень закону, або їх попередження.

Функція контролю знаходить свій прояв у багатьох повноваженнях прокурора, чи це стосується надання санкцій, згоди, затвердження, чи у наданні обов'язкових до виконання вказівок слідчому, вирішення питання про продовження строків досудового слідства. Тобто, в цих випадках йдеться про необхідність отримання слідчим дозволу на вчинення певних слідчих чи інших процесуальних дій у майбутньому, що є проявом саме контрольної, а не наглядової функції.

Метою процесуального керівництва є забезпечення швидкого, повного та всебічного розслідування справи з додержанням у ході розслідування законодавства.

Проаналізувавши статтю 227 діючого КПК України можна зробити висновок, що прокурор не наділений жодним наглядовим повноваженням у чистому виді, кожне з них поєднано із необхідністю владного, управлінського втручання прокурора в роботу органів досудового розслідування.

Слід зауважити, що хоча функцію відомчого контролю відносно підпорядкованих працівників – слідчого, дізнавача здійснюють начальник слідчого підрозділу та начальник органу дізнання, всі повноваження прокурора на досудових стадіях процесу підтверджують той факт, що прокурор є саме керівником для слідчого і особи, яка провадить дізнання, спрямовує та координує їхню роботу, контролює її якість, що в свою чергу є передумовою для успішної реалізації ним функції підтримання державного обвинувачення в суді.

Серед науковців також існує думка, згідно з якою прокурор на досудовому провадженні здійснює як керівництво розслідуванням, так і нагляд за його законністю. Прокурор здійснює нагляд за розслідуванням, коли розглядає скарги на дії слідчого, скасовує його незаконні постанови або вимагає для перевірки кримінальні справи від органів розслідування. Але в тих випадках, коли прокурор усуває слідчого від проведення слідства у справі, передає справу іншому слідчому, вилучає справу від одного органу розслідування і передає іншому або приймає кримінальну справу до свого провадження, він не тільки здійснює нагляд, а й виконує діяльність, яка за своїм характером є адміністративною.

Слід погодитися із думкою В.М. Савицького, який специфіку прокурорського нагляду на стадії досудового розслідування формулює наступними основними положеннями:

– нагляд за розслідуванням полягає у здійснюваному прокурором процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування; поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер;

– процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі органи дізнання і досудового слідства, за діяльністю яких прокурор здійснює нагляд, і не залежить від їхньої відомчої належності [10, с.194].

У наукових джерелах зазначається також, що від здійснення процесуального керівництва, діяльність прокурора на стадії досудового розслідування не перестає бути прокурорським надглядом, одним з аспектів якого, в цей же час, є нагляд за дотриманням прав людини і громадянина.

Л.М. Давиденко зазначає, що владні повноваження прокурора дозволяють йому здійснювати процесуальне керівництво, що є важливою особливістю прокурорської влади в цій сфері нагляду. Разом з тим, влада прокурора на стадії досудового розслідування є обмеженою судовим контролем, відносно дачі дозволу на проведення окремих слідчих дій, або застосування деяких запобіжних заходів. Однак і в цих випадках прокурор не відсторонений від вирішення зазначених вище питань, оскільки слідчий, перш ніж направити подання про проведення слідчої дії чи застосування запобіжного заходу до суду, зобов'язаний погодити його з прокурором [11, с.22].

Водночас, ідея здійснення прокурором функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням має і своїх супротивників [12, с.112].

Одним із головних аргументів прихильників цієї точки зору є те, що законодавець не вживає термін "керівництво" щодо нагляду прокурора за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства [13, с.17].

Однак із прийняттям нового КПК України [14] дане твердження, як і питання чи є процесуальне керівництво окремою функцією прокуратури втрачає своє значення оскільки, в статті 36 зазначеного кодексу, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням законодавець визначає як форму здійснення нагляду прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування.

Здійснюючи даний вид нагляду прокурор уповноважений:

1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом;

2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;

4) доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом;

5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

6) призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом;

7) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;

8) ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування;

9) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених цим Кодексом, в тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом;

10) погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;

11) повідомляти особі про підозру;

12) пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недоздатність повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права, у порядку, передбаченому законом;

13) затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання;

14) звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування заходів медичного характеру, клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру чи клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;

15) підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому цим Кодексом;

16) погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому цим Кодексом;

17) доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні;

18) перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідно органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законодавства України;

19) доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави;

20) оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому цим Кодексом;

21) здійснювати інші повноваження, передбачені цим Кодексом.

Аналіз вищезазначених повноважень прокурора свідчить про те, що нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування здійснюється з використанням владно-розпорядчих повноважень, визначення найбільш ефективних напрямів проведення досудового розслідування, активізації зусиль органів розслідування, спрямованих на повне, всебічне та об'єктивне встановлення обставин, що підлягають доказуванню у кримінальній справі, забезпечення прав та інтересів громадянина і держави, міжнародно-правової допомоги з дотриманням під час розслідування справи вимог законодавства.

Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням при здійсненні нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, закріплене за прокурором, зумовлює необхідність внесення відповідних змін до Закону України "Про прокуратуру".

1. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Затверджена Указом Президента України № 311 від 15 лютого 2008 р. "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
2. Косіута М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : Моногр. / М.В. Косіута. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с. 3. Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підруч. / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 296 с. 4. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе / Альперт С.А. – Х.: Харьковский юридический институт, 1974. – 58 с. 5. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / М.І. Мичко // Судострой, прокуратура та адвокатура. – Х., 2002. – 19 с. 6. Ларин А. М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А. М. Ларин. – М.: Юрид. лит., 1986. – 160 с. 7. Новый тлумачний словник української мови: у 4 т.: 42000 слів: словник / укл.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К.: Аконт, 2000. – Т. 2: Ж–ОБД. – 911 с. 8. Новый тлумачний словник української мови: у 4 т. / [уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. – К.: Аконт, 2001. – Т. 2: Ж – ОБД. – 2001- 912 с. 9. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова Толковый словарь русского языка (онлайн версия). [Електронний ресурс] Режим доступу <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ozhegov-term-16580.htm#encycl>. 10. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975. – с. 194, 210. 11. Давиденко Л. М. Прокурор на попередньому слідстві: охоронець закону чи обвинувач? / Л. М. Давиденко // Весы Фемиды. – 2000. – № 3. – С. 21–24. 12. Стрёмовский В. А. Предварительное расследование. – М., 1989. – С. 112. 13. Середа Г. П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – с. 15-20. 14. Проект Кримінально-процесуального кодексу України № 9700 від 13.01.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=.

Надійшла до редколегії 17.04.12

УДК 340.11:340.12

О. Ковальчук, канд. юрид. наук, доц., В. Хаврук

ПРОБЛЕМА ЦІННОСТІ ПРАВА В НОРМАТИВІСТСЬКІЙ ТЕОРІЇ Г. КЕЛЬЗЕНА

Проводиться аналіз і розглядається питання цінності права з точки зору нормативістської теорії Г. Кельзена.

Ключові слова: аксіологічний підхід, норма, нормативізм, поведінка, повинність, правопорядок, рівність, свобода, справедливість, цінність.

Проводится анализ и рассматривается вопрос ценности права с точки зрения нормативистской теории Г. Кельзена.

Ключевые слова: аксиологический подход, норма, нормативизм, поведение, повинность, правопорядок, равенство, свобода, справедливость, ценность.

The analysis is spent and the question of value of the right from the point of view of normativism theories H. Kelsen is considered.

Keywords: axiological approach, norm, normativism, behaviour, a duty, the law and order, equality, freedom, validity, value.

З'ясування сутності права є досить складним питанням, про що свідчать численні наукові праці мислителів різних шкіл і напрямів в юридичній науці. Осмислення природи права, важливості й значимості права для розвитку відносин у суспільстві, громадської свідомості можливе на основі теорій та ряду концепцій, які в тій чи іншій мірі намагаються дати своє розуміння права. Се-

ред теорій і численного різноманіття концепцій праворозуміння досить великого поширення набула нормативістська (абстрактно-нормативна) теорія права.

Нормативістська теорія права, як основний напрям у рамках позитивізму, хоча й бере початок з німецької філософії Іммануїла Канта (1724-1804), але прагне надати праву перш за все практичну спрямованість та визначити

право як предмет вивчення суто юридичної науки й тим самим відмежувати його від інших теоретичних умовиводів, тобто встановити юридичну сутність права.

Разом з тим аналіз сутності права важливо проводити, виходячи безпосередньо із його цінності, як для окремого індивіда так і для суспільства в цілому. Цінність будь-якого явища в тому числі й права є предметом численних дискусій та досліджується в аксіології (від грец. *axia* – цінність і *logos* – слово, вчення). Аксіологічний підхід у з'ясуванні сутності права ґрунтується на філософських засадах та являє собою суцільно теоретичне осмислення.

Аксіологічні аспекти праворозуміння висвітлені в численних працях Л. М. Архангельського, Н. В. Варламової, В. Г. Графського, О. Г. Дробницького, В. С. Нерсисянца, О. І. Пашинського, В. П. Тугарінова, та ін.; болгарських учених П. Гіндева, В. Момова, Н. Неновські, І. Пасі, С. Попова, В. Тасєва.

У той же час, у роботах наведених учених і науковців з'ясування сутності права з точки зору аксіології подано в узагальненому вигляді або являє собою філософське осмислення права як виразника свободи, рівності й справедливості. При з'ясуванні цінності права згідно нормативістської теорії дослідники здебільшого обмежуються вказівкою на інструментальну цінність права.

Безумовно, у сучасних суспільствах право є засобом забезпечення необхідного правопорядку, а в умовах реформування як правової системи, так і правозастосування, важливість дослідження нормативістської теорії права з позицій аксіологічного підходу тільки підсилюється. Тому проблематика "практичної" цінності права, яка втілена, зокрема, в нормативізмі, є актуальною і потребує ґрунтовного вивчення.

Необхідно вказати, що нормативізм постає одним із найважливіших напрямків у правовій науці XIX–XX ст.ст., розглядає право винятково, як "об'єктивну логічну форму, абстраговану від соціального, психологічного й історичного змісту..." [11].

На позиціях юридичного позитивізму в Україні в другій половині XIX ст. стояв професор юридичного факультету Київського університету М. К. Ренненкамф (1832-1899), зокрема під правом він розумів конкретну юридичну норму і зазначав, що "право є тільки те, що існує як закон..." [4, 118-122].

Окремі теоретичні положення нормативізму ми знаходимо були визначені німецьким теоретиком права, прихильником марбургської школи неокантіанства (напрям у неокантіанстві кін. XIX – поч. XX ст.ст.) Рудольфом Штаммлером (1856-1938), хоча він і виступає представником школи "природного права". У роботі "Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung" (Лейпциг, 1896) німецький мислитель право визначає як зовнішнє регулювання соціального життя, метою якого є задоволення потреб людей; розвиток же права пов'язаний з розвитком суспільства. Суспільство намагається розуміти й слідувати основній ідеї права – і в цьому полягає мета розвитку людської спільноти [13, 521]. Тим самим Р. Штаммлер за правом визнає регулятивну функцію суспільних відносин, а усвідомлення й слідування до утвердження ідеї права як закономірності суспільного розвитку. У поглядах мислителя ми бачимо поєднання розуміння права як суспільного регулятора відносин з ідеалізованим поняттям "ідея права", яке виступає благом, до якого прагне людство. Інструментальна цінність права за Р. Штаммлером реалізується в межах суспільства через усвідомлення окремим індивідом об'єктивно-правомірних цілей суспільства; при цьому регулювальна дія права здійснюється в інтересах свободи кожного,

реалізується через вільне прийняття рішення індивідом щодо сприйняття такого регулювання. Але ж, право має примусовий характер – індивіди, які утворюють суспільство, знаходяться у сфері дії права та сприймаючи право, як регулятор відносин, повинні нехтувати своїми чисто суб'єктивними бажаннями та діяти в межах закону [2, 604-606]. Р. Штаммлер же заперечує примусовий характер права – ототожнення права і фактичної сили держави, і вказує на роль права в установленні об'єктивно справедливого упорядкування соціального життя. Право повинно виражати справедливість і має бути справедливим для всіх індивідумів на даних етапах існування суспільства.

Таким чином, згідно поглядів Р. Штаммлера, інструментальна цінність права крім безпосереднього регулювання суспільних відносин виражається в утвердженні справедливості даного регулювання і разом з тим, саме право виступає ідеалізованою категорією – "правильне право".

Російський правознавець, філософ, соціолог Павло Іванович Новгородцев (1866-1924), хоча і вважається главою школи "відродженого природного права" в Росії, зокрема, значимість права вбачав в нормативно-правовому регулюванні відносин, яке спрямоване на задоволення суспільних потреб. Іншими словами, існування права обумовлене суспільними потребами в регулюванні певної сукупності відносин у суспільстві.

Традиційно ж, нормативізм у праві пов'язується з іменем австрійського й американського юриста та філософа Ганса Кельзена (1881-1973), який започаткував окремий напрям в праворозумінні, який отримав назву "чисте вчення про право" (нім. *Reine Rechtslehre*). Чисте правознавство Г. Кельзен розробляв в своїх працях: *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (1911; 2. Aufl. 1923), *Reine Rechtslehre* (1934; 2. Aufl. 1960), *General Theory of Law and State* (1945), в яких мислитель наголошував на своєрідності права та акцентував увагу на неприпустимості впливу політичної ідеології та природничих наук на теорію права.

Згідно поглядів Г. Кельзена: "право – це нормативне впорядкування людської поведінки" – право виступає системою норм і включають "певні дії людини, цілеспрямовано зорієнтовані на поведінку інших людей" [3, 14-15].

Тим самим, у вченні Г. Кельзена, право виступає виразником належної поведінки, і при цьому, цінність права має об'єктивне втілення в суспільному житті у вигляді регулятора поведінки людей у певних відносинах, право постає як нормативно-ціннісний регулятор. Вчення Г. Кельзена, обмежує цінність права його значимістю як суспільного регулятора, і тільки в такому значенні право знаходить своє об'єктивне втілення в суспільстві. Адже воно, таким чином забезпечує необхідний правопорядок в межах певної державності.

Інструментальна цінність права реалізується через регулювання поведінки індивідумів правовими нормами, при цьому, як зазначає Г. Кельзен, фактична поведінка може як відповідати ("хороша" поведінка), так і суперечити ("погана" поведінка) нормі права [3, 27-28]. Таким чином об'єктивність існування права у вигляді норм ще не свідчить про практичну реалізацію права в межах суспільства, але оскільки норми права закріплені в текстах документів (законах), то право стає більш "доступним" для індивідів, як слушно зауважується це дає можливість: "...суб'єктам, на яких поширюється дія норм, самостійно обирати варіант своєї поведінки..." [5, 11].

На думку ж Г. Кельзена, немає ніякого сенсу вказувати на цінність права, а якщо і допустити це по відношенню до окремої правової норми, то розуміти його слід в тому сенсі, що норма цінна сама по собі, як логічна форма і як елемент нормативної системи, тобто

дана а priori [6, 212-213]: "Право встановлює цінність саме завдяки тому, що воно є нормою. Воно встановлює правову цінність (Rechtswert)..." [3, 81].

Аналізуючи нормативістський напрям в позитивізмі, професор Олег Ернестович Лейст (1925-2003) також наголошував на здатності становити цінність системи формально визначених норм: "иметь в виде руководства общее правило – это благо, особенно если оно всеобщее и устойчивое" [8, 101]. Таким чином, цінність права у вченні Г. Кельзена визначається через цінність норми, яка становлять право: "Норма, що розглядається як об'єктивно чинна, функціонує як ціннісне мірило для фактичної поведінки" [3, 28]. При цьому оцінку цінності знаходить не право, а реальність у вигляді певної поведінки: "Об'єктивно чинна норма, що встановлює певну поведінку як обов'язкову, визначає ще й позитивну або негативну цінність (Wert). Поведінка, яка відповідає нормі, має позитивну, а поведінка, яка нормі суперечить – негативну цінність" [3, 27-28]. У даних твердженнях слід звернути увагу на двохаспектній проблемі цінності, а саме: норма права має бути цінністю і водночас встановленою нормі права повинна відповідати фактична поведінка окремої людини. Звідси цінність норм права має відносний характер, оскільки норми є результатом вольового акту самої людини, вони не є постійними та універсальними і можуть вступати в суперечність одна з одною. Для забезпечення позитивної цінності поведінки, а разом з тим й цінності норми необхідне застосування певних заходів в межах суспільства. Таким чином, коли поведінка суперечить нормі (норма є цінністю), практична реалізація інструментальної цінності права здійснюється через застосування ряду заходів. Сучасний стан правосвідомості суспільства вказує на те, що найбільш ефективними заходами в забезпеченні правопорядку, як результату прояву інструментальної цінності права є заходи державного примусу.

Але не слід перебільшувати значення інструментальної цінності права, на якій зосереджується нормативізм. Акцентування уваги на інструментальній цінності права (основна цінність) у нормативізмі породжує хибне уявлення про другорядність, а то й про заперечення соціальної та власної цінностей права. Дійсно, вчення Г. Кельзена дає можливість звернути увагу на соціальну та власну цінності права, які безпосередньо випливають з інструментальної цінності права. Саме через те, що право є регулятором поведінки (інструментальна цінність), воно слугує підтриманню правопорядку в суспільстві, який забезпечується в регулюванні економічних, державно-політичних, організаційних та інших відносин (соціальна цінність), і тим самим сприяє розвитку тих відносин, у яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство в цілому; і як результат, здійснює виховну дію на учасників правовідносин. Тобто право, як соціальна цінність, забезпечує стабільність, порядок у межах людської спільноти. Також право виступає соціальним явищем, яке породжене людською спільнотою, а в межах суспільства через інструментальну цінність право протистоїть свавілля та слугує гарантом вільного, гідного та безпечного життя. Але однозначно стверджувати про те, що право, як інструментальна цінність, буде становити соціальну цінність, буде некоректним. Через практичне втілення та функціонування, які забезпечуватиметься певними засобами (наприклад, державним примусом); через сприйняття, усвідомлення індивідуумами принципів права; через правове виховання, які спрямовані на утвердження правопорядку в суспільстві – тільки в такому випадку проявляється соціальна цінність права.

Інструментальна цінність права в нормативізмі має місце лише в тих випадках, коли норми права мають

практичне втілення в регулюванні певної поведінки, при цьому слід мати на увазі, що поведінка людини не може повністю визначатись нормами права. Поведінка індивідумів у сукупності, яка встановлюється нормами права, вносить певний порядок у регулювання таких відносин лише у випадках, коли всі норми права будуть "дієвими". Саме тому, інструментальна цінність права, яка полягає в регулюванні поведінки індивідумів виступає тільки однією з передумов (факторів) для формування соціальної цінності права (забезпечення правопорядку в межах суспільства).

Так, російський державний діяч, юрист, публіцист Сергій Андрійович Муромцев (1850-1910) стверджував, що норма права виступає могутнім фактором правового порядку, але вона може суперечити іншим факторам таким, як: "юридичний настрій" осіб і органів, через діяльність яких юридична норма повинна здійснюватися; зовнішні умови; здатність даних відносин підлягати юридичному регулюванню [1, 161]. Оскільки порядок у нормативізмі виступає основоположною метою й призначенням права, тому не безпідставно в юридичній літературі наголошується на телеологічній (від грец. *teleos* – мета) його цінності [9, 11].

Разом з тим телеологічна цінність порядку, а отже і права, у вченні Г. Кельзена, нівелюється припущенням засадничої норми, яка втілюється в конституції, а "...справедливий чи несправедливий цей порядок, ми це залишаємо поза нашою увагою – разом з питанням, чи цей порядок справді гарантує стан відносного миру в межах конституційованої ним спільноти. У припущенні засадничої норми не стверджується жодна трансцендентна (що не піддається пізнанню) цінність позитивного права" [3, 224; 10, 11].

Таким чином, нормативізм ставить у пряму залежність об'єктивність існування норм від засадничої норми – засаднича норма виступає вигаданою нормою (встановленою творцем – авторитетом державної влади), інші позитивні норми ґрунтуються на засадничій нормі та виступають вольовими актами. При цьому важливим аспектом в утвердженні цінності права виступатиме можливість норм бути єдиним масштабом для поведінки учасників правових відносин, визначеність дозволів і заборон, високий ступінь систематизованості й несуперечливості, результативність велінь і гарантованість приписів норм, ефективність застосування заходів державного примусу. Саме практична "дієвість" норм визначатиме наскільки право буде результативним інструментом соціального контролю і становитиме соціальну цінність права. Роль правового авторитету (державної влади) у встановленні засадничої норми, яка конкретизується в конституції, постає визначальним і буде свідчити про прагнення в утвердженні в межах спільноти таких соціальних цінностей як загальне благо, порядок, людська гідність, справедливість і т. д.

Дійсно, важливими факторами в забезпеченні, підтриманні або руйнуванні соціальних цінностей права виступають державна влада, окремі особи та суспільство. Встановлюючи засадничу норму, державна влада, прагнучи певного порядку у суспільних відносинах, може отримати несприйняття її з боку суспільства (в силу наприклад, звичаїв) – суспільство таким чином здійснює оцінку справедливості такого порядку і тоді, у контексті протиріч між інтересами державної влади і суспільства відпадають будь-які підстави стверджувати про соціальну цінність права. Тоді дійсно, упорядкування суспільного життя буде здійснюватися заради самого упорядкування" [9, 11]; а таке протиріччя породжуватиме "відчуття втрати цінностей, забуття" [10, 81].

Несприйняття окремими особами норм права, яке виявляється в порушенні їх вимог, потребує захисту інших учасників суспільних відносин з боку держави та застосування відповідних заходів до таких порушників – ефективної діяльності держави в забезпеченні правопорядку. Примусовість підтримання правопорядку, який втілюватиме "прагнення" суспільства до злагоди і добробуту – тільки в такому випадку соціальна цінність права буде мати розвиток через нормативне регулювання відносин. Таким чином, інструментальна цінність, яка в нормативізмі знаходить центральне місце або, як визначалось вище, виступає основною цінністю права та формує його соціальну цінність.

Нормативізм Г. Кельзена прагне заперечувати власну цінність права, як виразника свободи, рівності й справедливості (дані категорії з позицій соціологічного підходу також постають, як соціальні цінності). З іншої сторони, якщо право розглядати з позицій аксіологічного підходу, воно виступає благом для людства, інакше воно не існувало б на протязі історичного розвитку людської цивілізації. Право, як цінність і благо для людства виступає об'єктивним втіленням свободи, рівності, справедливості, але містить суб'єктивний елемент (правосвідомість). Нормативізм акцентує увагу на нормах права як об'єктивності його існування – відношення поведінки до об'єктивно чинної норми формує об'єктивну цінність такої норми, але при цьому ми знаходимо наступне твердження: "цінність, що формується на основі відношення об'єкта – особливо людської поведінки – до спрямованих на цей об'єкт бажання або волі однієї чи навіть багатьох осіб, може бути визначена як суб'єктивна цінність..." [3, 31].

Таким чином, нормативізм не відкидає повністю суб'єктивного елемента в праві але зводить його до об'єктивного судження про факт, що засвідчує бажання або волю осіб. Суб'єктивний же елемент у праві, як вказував Князь, російський релігійний філософ, правознавець Євгеній Миколайович Трубецький (1863-1920) "...есть та сфера внешней свободы, которая предоставляется лицу нормами объективного права" [12, 150-151]. У нормативізмі норми права регулюють поведінку людей, яка визначається певними діями. Свобода окремої людини, яка становить суб'єктивний елемент права, визначає її поведінку – дозволена поведінка становить міру свободи людини. Тому, право в такому значенні обмежує свободу; і в нормативізмі Г. Кельзена ми знаходимо таке обмеження у вигляді дій людей, які можуть бути повелінням (*gebietet*), дозволом (*erlaubt*) або наділеними повноваженнями (*ermächtigt*), а сама норма – це "повинність" (*ein Sollen*) [2, 15]. Є. М. Трубецький вказує, що: "...ограничение свободы нормою – представляет собою столь же существенный признак права, как и самая свобода" [12, 19].

Свободу окремої людини нормативізм Г. Кельзена формулює як "індивідуалістичну вимогу", а сама ідея свободи має негативний характер, оскільки передбачає те, що людина має бути вільною, а її поведінка підпорядковувалась би нормі, яка "...включає чинність усіх соціальних норм, які обмежують індивідуальну свободу". Свобода в абсолютному значенні, з області моралі стає свободою за нормативного порядку, індивідуальна свобода – свободою соціальною. Соціальна свобода людини в нормативізмі передбачає зобов'язання дотримуватися певної взаємної поведінки через власну волю [3, 412-413].

Нормативізм Г. Кельзена заперечує те, що справедливість виступає розрізнявальною ознакою права через відносний характер оцінки правопорядку й вказує, "...що право – це справедливий примусовий порядок" [3, 63; 7, 586-607]. Подібно до свободи, Г. Кельзен хоча

і характеризує справедливість як моральну якість [3, 380-381; 7, 586-607], але категорію "справедливість" через поведінку відносить до норми права. При цьому: "соціальна поведінка є справедливою, коли вона відповідає нормі, яка робить припис дотримуватися цієї поведінки, себто коли така норма запроваджується як повинність, констатує таким чином цінність справедливості. ...Справедливість людини – це справедливості її соціальної поведінки" [3, 380-381]. Далі стверджується про справедливість соціальної поведінки лише у випадку, коли така поведінка відповідає нормі, яка конститує цінність справедливості – така норма є справедливою. Нормативізм цінність права підмінює цінністю судження про факт буття, а саме про відповідність поведінки нормі, яка є справедливою – тільки в такому випадку поведінка є цінністю. При цьому факт відповідності поведінки нормі справедливості дає змогу стверджувати про позитивну або негативну цінність справедливості поведінки. Оцінка позитивного права як доброго чи поганого, справедливого чи несправедливого можлива лише на основі твердження про добрі чи погані, справедливі чи несправедливі норми.

Розглядаючи справедливість, Г. Кельзен звертає увагу на такі категорії як, "відплата" як основного принципу справедливості й вказує, що: "...будь-яке право – відповідає принципу відплати..., який вимагає неоднакового обходження з людьми, приписуючи покарання тим, хто коїть зло, й винагороду тим, хто робить добро..." та "рівність", яка закріплюється нормою справедливої рівності й знаходить своє вираження в однаковому обходженні з усіма людьми. Мислитель усуває протиріччя між даними категоріями та обґрунтовує відплату як застосування однакових (подібних) наслідків за однакових (подібних) умов. Крім того, ідею рівності він обґрунтовує зі співвідношенням дії (хороша або погана поведінка) та реакції (покарання й винагороду). При цьому, дія та реакція виступають цінностями (які не є однаковими за змістом), а саме, дія постає позитивною цінністю в об'єктивному розумінні, як поведінка, яка відповідає встановленій нормі (у протилежному випадку така дія є негативною цінністю); реакція є повинністю, яка передбачена нормою й у такому значенні також є цінністю, але при цьому включає суб'єктивний елемент, який полягає в неприйнятті покарання (для індивідуума покарання є злом) [3, 400-402].

Категорія "рівність", як складова власної цінності права, у нормативізмі знаходить інструментальне "забарвлення" у вигляді рівності перед законом, а саме, рівність перед законом передбачає як рівне обходження відносно людей, так і забезпечення такої рівності без декларованої рівності в самому законі. В останньому випадку рівність перед законом забезпечується на основі коректного застосування законодавчого акту, навіть у випадку, коли сам закон передбачає нерівне обходження. На основі даного твердження рівність перед законом зводиться до відповідності нормі, яка міститься в даному законі. Г. Кельзен провідне місце в нормі надає справедливості – саму норму він іменує нормою справедливості, а рівність виступає "спільним елементом усіх норм справедливості", при цьому стверджує, що: "Коли котра-небудь норма справедливості не несе припису рівного обходження з усіма людьми – а за всіма нормами справедливості, за винятком лиш однієї, не всі люди повинні мати рівне обходження, – тоді справедливість не є рівністю" [3, 420-421].

Аналіз та ґрунтовне дослідження нормативістської теорії Г. Кельзена, викладеної в його основоположній праці "Чисте правознавство" на основі аксіологічного підходу до з'ясування сутності права, дає змогу виділи-

ти "сильні" сторони даного вчення на основі наступних тверджень: а) право має виключно об'єктивне вираження як норми, що встановлені авторитетом державної влади, і тільки такому вигляді право знаходить практичне втілення в межах суспільства; б) основною цінністю права виступає інструментальна, яка полягає в регулюванні поведінки індивідумів через встановлення відповідних норм; в) метою регулювання відносин є підтримання правопорядку в суспільстві – правопорядок, який виступає цінністю права та створює передумови для утвердження соціальної цінності права, як виразника справедливості, миру, злагоди в суспільстві; г) нормативізм ставить у пряму залежність забезпечення правопорядку в суспільстві від "дієвості" норм, що передбачає запровадження норм, які відповідають певним умовам, інтересам суспільства та відповідних заходів з боку держави, які спрямовані на ефективність нормативного регулювання; г) право як цінність виступає в нормативізмі як примусовий справедливий порядок, норма права є "повинністю" у суб'єктивному значенні.

Разом з тим, "слабкими" сторонами нормативістської теорії у з'ясуванні цінності права є: а) апріорність засадничої норми, яка виступає, як наслідок авторитету державної влади, що у свою чергу ставить під сумнів запровадження прагнення такої влади в утвердженні справедливого правопорядку, а разом з тим і утвердження соціальної цінності права; б) заперечення свободи, рівності й справедливості, як цінностей права та зведення справедливості до норми – норми справедливості применшує значимість права як блага та утвердження ідеалу, до якого прямує суспільство у своєму розвитку; в) у нормативізмі рівність виступає складовою норми справедливості та обґрунтовується на основі однакового обходження з усіма людьми, а рівність перед законом передбачає коректне застосування самого

закону, незалежно від того чи даний закон встановлює однакове обходження стосовно людей.

Загалом, нормативістська теорія права Г. Кельзена, обґрунтовуючи об'єктивне існування права у вигляді норм, які спрямовані на утвердження порядку у відносинах та, виходячи із сучасного стану розвитку правосвідомості суспільства, надає праву спрямованість у майбутнє – на утвердження таких ідеалів права, як свободи, рівності, справедливості.

1. Зорькин В. Д. Позитивистская теория права в России. М., Из-во Моск. ун-та. – 1978. – 270 с. 2. История политических и правовых учений: [учеб.] / [Е. А. Воротилин, О. Э. Лейст, И. Ф. Мачин и др.]; под ред. проф. О. Э. Лейста. – М.: Изд-во "Зерцало", 2000. – 688 с. 3. Кельзен Ханс. Чисте правознавство: 3 дод.: Пробл. справедливості / Пер. з нім. О. Мокровольського. – К.: Юніверс, 2004. – 496 с. 4. Ковальчук О. М. Теорія права у працях вчених Київського університету (XIX – початок XX століття): монографія / О. М. Ковальчук. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 192 с. 5. Ковтунюк А. М. Генезис праворозуміння Ханса Кельзена: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень" / А. М. Ковтунюк. – К., 2010. – 18 с. 6. Неновски Н. Право и ценности. / Пер. с бол., вступ. ст. В. М. Сафронова; под ред. В. Д. Зорькина. – М.: Прогресс, 1987. – 248 с. 7. Нерсисянц В. С. Философия права: Учеб. для вузов по юрид. спец. / Ин-т гос-ва и права РАН. Академ. правовой ун-т. – М.: НОРМА, 2000. – 647 с. 8. Общая теория права и государства: [учеб.] / [В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гопман и др.]; под ред. В. В. Лазарева. – [2-е изд., перераб. и доп.] – М.: Юристъ, 1996. – 472 с. 9. Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление / Под ред. В. С. Нерсисянца / Н. В. Варламова // Аксиологический аспект правопонимания. – М., 1996. – С. 11-14. 10. Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление / Под ред. В. С. Нерсисянца / В. Г. Графский // Традиции и обновление в праве: Ценностное измерение перемен. – М., 1996. – С. 74-88. 11. Словари и энциклопедии на Академике Режим доступа: <http://dic.academic.ru> 12. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой; Оформ. обложки С. Л. Шапиро, А. А. Олексеев. – СПб.: Изд-во "Лань", 1998. – 224 с. 13. Филосовская энциклопедия / в 5-ти т. / Под ред. Ф. В. Константинова. – М., Ин-т философии АН СССР, Изд-во "Советская энциклопедия", 1970. – (Серия "Энциклопедия. Словари. Справочники"). – Т. 5. Сигнальные системы – Яшты. – 740 с.

Надійшла до редколегії 17.04.12

УДК 342.51

С. Любімова, здобувач

РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРИВАТНИХ ПІДПРИЄМСТВ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

В статті аналізується регуляторна діяльність органів виконавчої влади щодо приватних підприємств, визначено її позитивні та негативні аспекти, а також шляхи удосконалення.

Ключові слова: регуляторна діяльність, приватні підприємства, удосконалення, модернізація.

В статье анализируется регуляторная деятельность органов исполнительной власти относительно частных предприятий, определены ее положительные и отрицательные аспекты, а также пути совершенствования.

Ключевые слова: регуляторная деятельность, частные предприятия, совершенствование, модернизация.

The paper investigates the regulatory activities of the executive power of private enterprise, to its positive and negative aspects as well as ways to improve.

Keywords: regulatory activity, private enterprises, improvement, modernization.

Розвиток вітчизняного суспільства та становлення української державності сприяють стрімкому прогресу ринкової економіки. Але для забезпечення її належного функціонування необхідна допомога держави, адже сама економіка не в змозі в повному обсязі регулювати всі економічні та соціальні процеси, а також забезпечувати, належним чином, врахування інтересів як усього суспільства, так і кожного громадянина окремо. Вона не забезпечує соціально справедливого розподілу доходу, не гарантує права на працю, не сприяє охороні довкілля, не підтримує соціально незахищених верств населення. Ринкова економіка не вирішує й багатьох інших актуальних проблем, про це все повинна піклуватися держава. Шляхом створення правової основи для ринкової економіки, впливу на розподіл ресурсів з метою підвищення ефективності виробництва держава здійснює контроль-регулятивний вплив в різних сферах економіки, це стосується й сектору приватного підприємництва.

У науковій літературі існують протиріччя щодо рівня втручання є визначення поняття "регулювання", "державне регулювання" як однієї з функцій державного управління, "державне регулювання діяльності приватних підприємств". Доцільно також визначити форми регуляторної діяльності органів виконавчої влади, адже саме через форму проявляється характер цієї діяльності.

Загальні засади державного управління, державного регулювання визначається в багатьох наукових працях, зокрема В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва та інших вчених. Щодо категорії регулювання, то традиційно воно розуміється як спроба уряду контролювати поведінку громадян, корпорацій або державних органів нижчого рівня. В нашому випадку – приватних підприємств. Регулювання надає в розпорядження уряду низку засобів, які можуть використовуватися для зміни або контролю поведінки. Сюди відносять: регулювання цін на товари й послуги; видачу

© Любімова С., 2012

ліцензії, яка дає право на відкриття підприємства; встановлення стандартів якості товарів або виробничих процесів; прямий розподіл ресурсів; прямі або непрямі субсидії чи позики як засоби впливу на забезпечення товарами або послугами певних сегментів економіки, сприяння входженню в ринок (або недопущення до нього) та економічній прибутковості; сприяння конкуренції за допомогою законодавства, регулювання монополії, ціноутворення і рекламної діяльності [1, с. 52]. Отже, регулювання – це впорядкування діяльності будь-якого суб'єкта суспільних відносин з використанням передбачених чинним законодавством методів, які належать до компетенції органів, уповноважених на здійснення регулюючої функції, з метою упорядкування діяльності зазначених суб'єктів та забезпечення правового порядку їхнього функціонування.

Більш змістовним є поняття державного регулювання. Державне регулювання, будучи однією з функцій державного управління, відіграє важливу роль у розвитку економіки країни, тому над чітким визначенням його поняття працювало багато наукових діячів. З цього приводу Ю.О. Тихомиров вважає, що державне регулювання цілком виправдано розглядати як один з елементів адміністративно-правового впливу, бо воно завжди має правову форму. Адміністративно-правове регулювання як різновид є механізмом імперативно-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їхнього функціонування. Причому воно, як і власне адміністративне управління, поширюється на багато сфер державного і громадського життя. Тривалість циклу послідовно вчинених дій, спонукання суб'єктів права діяти самостійно і здійснювати свої права і виконувати обов'язки у межах установлених режимів і процедур, забезпечення стабільності в їхньому функціонуванні – такі призначення і прояви державного регулювання [2, с. 379]. Варто погодитись з наведеною думкою, адже здійснення адміністративно-правового регулювання можливе лише в межах правового поля, тобто з дотриманням чинного законодавства України, яке регламентує адміністративно-правові відносини, оскільки недотримання зазначених норм може стати підставою для притягнення суб'єкта до юридичної відповідальності.

Державне регулювання можна розглядати в теоретичному й практичному аспектах. При теоретичному підході державне регулювання – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду державне регулювання – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної політики [3, с. 15].

Досліджуючи поняття державного регулювання, О. Бойко-Бойчук виокремив шість основних трактувань цієї категорії, а саме: 1) широкий підхід до управління, більш широке поняття, ніж державне управління; 2) нормативно-правові акти, їх творення у сфері підприємницької діяльності; 3) контроль над приватними монополіями, встановлення привал та обмежень; 4) вид, функції державного управління (на нашу думку, найбільш обґрунтоване); 5) процес впливу, прийняття, погодження, впровадження рішень державних органів влади; 6) способи правил, діяльності, методи, інструментарій [4, с. 52]. Враховуючи різноманітність визначень даної категорії, можна зазначити, що державне регулювання – це, перш за все, вплив компетентних органів на відповідні суспільні відносини з метою їхньо-

го правового закріплення, впорядкування та охорони за допомогою адміністративних методів.

Державне регулювання в умовах ринкової економіки становить систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюють правомочні державні установи та громадські організації з метою стабілізації та адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися [5, с. 3].

До засобів державного управління О.В. Покатаєва пропонує віднести державну реєстрацію; ліцензування, патентування, квотування; сертифікацію та стандартизацію; регулювання цін і тарифів; податкове регулювання (надання податкових пільг); надання дотацій, компенсацій; застосування нормативів та лімітів; матеріально-технічну підтримку підприємств; інформаційне, кадрове та науково-методичне забезпечення підприємств [6, с. 89-91].

Зазначимо, що наразі сформувався відносно усталений підхід до розуміння державного регулювання господарської діяльності, зокрема Н. О. Саніахметова пропонує визначати його як засновану на законодавстві форму державного впливу на господарську діяльність шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на забезпечення належних умов господарської діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при порушенні зазначених правил [7, с. 3]. Необхідно зауважити, що державне регулювання господарської діяльності характеризується багатьма ознаками, але основною серед них є забезпечення цієї діяльності державним примусом, що вказує на її державно-правову природу.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що державне регулювання підприємницької діяльності – це система заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюються уповноваженими державними органами з метою покращення сектору приватного підприємництва, сприяння його розвитку, стабілізації та пристосування його до умов, що змінилися. Але, на жаль, забезпечення державного регулювання підприємництва є недостатнім для створення належних умов для повноцінного розвитку підприємницької діяльності. Тому для досягнення зазначеної мети необхідно створити таке макросередовище для підприємницької діяльності, яке б мало ефективну систему захисту прав і законних інтересів підприємств, розвинуту інфраструктуру підтримки підприємництва та правові механізми стимулювання розвитку підприємницької діяльності.

В результаті впровадження державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності та під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління формується певна система регуляторних органів. Так, згідно зі ст. 1 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [8], до системи регуляторних органів входять Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також посадові особи будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. Для цих органів регуляторна функція – одна з численних функцій державного управління, яка проявляється в результаті дій уповноважених органів на її здійснення, що знаходять своє відображення у формах державного регу-

лювання підприємницької діяльності. Таким чином, доцільно розглянути таку категорію як "форма" та з'ясувати, які існують форми державного регулювання.

Форма – філософська категорія, яка означає зовнішнє вираження внутрішнього змісту. Виходячи з філософських категорій, юридичні науки і визначають форми державного управління. Таким чином, під формою останнього варто розуміти той або інший спосіб зовнішнього вираження внутрішнього змісту. Питання про форми і методи державного управління залишаються розробленими недостатньо.

Так, В. Манохін визначає форми державного управління як певну частину діяльності виконавчо-розпорядчого органу, його структурних підрозділів і особового складу [9, с. 142].

В Академічному курсі з адміністративного права за загальною редакцією В. Авер'янова під формами державного управління розуміються відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [10, с. 277-278].

У свою чергу, С. Стеценко під формами державного управління розуміє зовнішній прояв конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, у яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [11, с. 166-169].

На особливу увагу заслуговує позиція Т. Коломоєць, яка надає більш широке визначення форми державного управління, розуміє її як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління та поділяються на правові і неправові [12, с. 119].

Здійснивши системний аналіз поглядів науковців щодо форми державного управління, можна зробити висновок, що форма – це зовнішнє вираження змісту діяльності органів державної влади, яка полягає в системі дій суб'єктів управління, спрямованих на формування та реалізацію цілей та функцій управління у здійсненні господарської діяльності.

Усі її форми прямо або побічно визначені нормами права, за допомогою яких держава регламентує діяльність державного апарату. Діяльність (динамічний блок правової системи) – правотворчість, правозастосування, інші види – не що інше як динамічні елементи правової системи, де реально втілені генетичні зв'язки і функціональні залежності інститутів державної влади від права, ззовні об'єктивовані як залежне суще (діяльність, функціонування державних органів) від належного (компетенції, законодавче визначених меж діяльності, процедур), втілене у правовому законі [13, с. 31].

В адміністративно-правовій літературі радянського періоду поширеними були такі класифікації форм управлінської діяльності: встановлення норм права; застосування норм права; здійснення безпосередніх організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій та видання нормативних актів; видання індивідуальних, ненормативних актів; здійснення безпосередніх організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Види форм державного регулювання правова наука дотепер не досліджувала.

Правова форма діяльності – організаційно-управлінська форма діяльності уповноважених на те суб'єктів, яка завжди пов'язана із здійсненням юридично значущих дій (розглядом юридичних справ) у порядку, визначеному законом. Правова форма діяльності, що розуміється як діяльність легітимна, котра забезпе-

чує безпеку громадян, їх права і свободи (навіть примус та насильство мають відповідати ознакам легітимності), взагалі в ідеалі можлива не тільки як формально-юридична, а саме як правова лише за умов, де достатньо розвинуті демократичні інститути здатні реально впливати на владні структури. Тобто, правова форма діяльності в ідеальному варіанті як така, що відображає партнерські відносини розвинутого громадянського суспільства і сильної авторитетної та передбачуваної влади, що випливають з договірної природи Конституції України, тільки за умов розвинутих демократичних інститутів [14, с. 25-33]. Правова форма може бути двох видів: нормативна та ненормативна.

Нормативно-правова форма регуляторної діяльності становить розробку та прийняття правових актів, які передбачають відповідні правила поведінки та спрямовані на досягнення певної мети. Нормативно-правова форма реалізується шляхом видання нормативно-правових актів уповноваженими органами виконавчої влади, які здійснюють регулювання підприємницької діяльності. До них, наприклад, можна віднести прийняття регуляторного акта, аналіз регуляторного впливу та інші.

Ненормативно-правова форма, на відміну від нормативної, полягає у застосуванні норм, які встановлюються в межах нормативно-правової, видачі відповідних актів застосування права та здійсненні інших юридично значущих дій. Вона, як і перша, належить до правової форми, набуваючи свого вираження в актах державного управління, хоча, на відміну від першої, ці акти мають ненормативний характер індивідуального значення. Наприклад, реєстрація суб'єктів підприємництва, ліцензування та патентування підприємницької діяльності, сертифікація і стандартизація продукції (послуг), видача дозволу на заняття підприємницькою діяльністю, здійснення державного контролю за останньою тощо.

Таким чином, з аналізу основних форм регуляторної діяльності можна зробити висновок, що найважливішою серед них є видання органами виконавчої влади нормативних та індивідуальних правових актів. Отже, форми регуляторної діяльності, які регламентуються чинним законодавством, відіграють важливу роль у вирішенні функцій державного регулювання економіки. Особливість форм державного регулювання полягає в тому, що вони можуть бути застосовані органами державної влади тільки у взаємовідносинах із суб'єктами підприємництва, а також за наявності певних умов, визначених у законодавстві України.

Проаналізувавши та дослідивши поняття і форми державного регулювання підприємницької діяльності (приватних підприємств), можна зробити висновок, що державне регулювання має як позитивні, так і негативні моменти. Не применшуючи значущість перших у здійсненні регуляторної політики, все ж, на жаль, існує ряд недоліків, на яких варто зупинитись детальніше з метою вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Так, по-перше, відсутність цілісної та злагодженої системи законодавства у сфері підприємництва, що призводить до ускладнення реалізації відповідних нормативно-правових актів в житті. Національне законодавство потребує чіткої систематизації шляхом створення певних збірників, кодифікованих актів, які полегшили б його використання.

По-друге, в Україні не викорінено практику прямого втручання представників органів державної влади у діяльність підприємців (йдеться про надмірну кількість та тривалість позапланових перевірок, перевищення повноважень посадовими особами державної податкової інспекції, санітарно-епідеміологічного, пожежного,

енергонагляду та інших державних служб під час проведення таких перевірок [15, с. 147].

По-третє, найбільш значними перешкодами на шляху розвитку підприємництва в Україні є висока корупція в органах державної влади і місцевого самоврядування та надмірне податкове навантаження. Так вважає відповідно 57,7 % та 55,5 % опитаних підприємців, причому вищими за середні є оцінки підприємцями цих чинників у містах Донецьк, Севастополь, Київ, Вінниця, Львів, Хмельницький та ін. [16, с. 21,44].

По-четверте, діяльність органів державного управління усіх рівнів, особливо регіонального та місцевого, щодо забезпечення економічної безпеки підприємництва потребує суттєвого покращення – про це свідчать статистичні дані про кількість правопорушень, в тому числі вчинених щодо суб'єктів підприємницької діяльності, та низький рівень розкриття цих правопорушень.

По-п'яте, недостатній рівень забезпечення суб'єктів підприємницької діяльності інформаційно-консультаційними послугами з різних аспектів підприємницької діяльності, включаючи забезпечення економічної безпеки бізнесу, фізичного захисту підприємництва від злочинних зазіхань [17, с. 220] та інші. Наведені недоліки перешкоджають розвитку економічної безпеки приватних підприємств в Україні. Тому саме вони повинні лягти в основу розробки нових напрямків, які передбачають формування адекватних заходів державного регулювання підприємництва.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали та шляхом створення системи органів, наділення їх відповідними обов'язками щодо здійснення регуляторної діяльності, контролює цю діяльність. Проте вона належним чином не здійснює всіх не-

обхідних заходів для створення сприятливого середовища, в межах якого приватні підприємства почували б себе впевнено та отримали економічну стабільність.

1. Державні фінанси: теорія та практика перехідного періоду в Центральній Європі: пер. з англ. / за ред. Юрія Немеца – К.: Основи, 1998. – 542 с.
2. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права і процесу. – М., 1998. – 798 с.
3. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С.М. Чистов. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
4. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії "державне регулювання" / О. Бойко-Бойчук // Вісник національної академії державного управління при Президенті України. – 2007. – №3. – С.46-58.
5. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / А.М. Стельмашук. – Т.: ТАНГ, 2000. – 315 с.
6. Покатаєва О. В. Методи державного регулювання підприємницької діяльності / О. В. Покатаєва // Економіка та держава. – 2008. – № 1. – С. 89–91.
7. Саніхаметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Н. О. Саніхаметова. – О., 1998. – 18 с.
8. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11.09.2003 р., № 1160-IV // Голос України. – 14.10.2003. – № 193.
9. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – 296 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: / [Битяк Ю.П., Колпаков В.К., Лук'янець Д.М та ін.; ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
12. Адміністративне право України: підручник / [Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О. та ін]; / за заг.ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 480 с.
13. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – 296 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підруч. – К., 1999. – 736 с.
15. Васильців Т.Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т.Г. Васильців // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – с. 145-150.
16. Ляпін Д. Щодо горішення органів державної влади та місцевого самоврядування (квітень – травень 2007) / Д. В. Ляпін. – К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2007. – С. 21, 44.
17. Варналій З. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [Монографія] / Захарій Степанович Варналій; за ред. З. С. Варналій. – К.: НІСД, 2007. – С.220.

Надійшла до редколегії 17.04.12

УДК 342

Д. Скирта, асп.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті здійснюється дослідження системи правового регулювання державного фінансового контролю Європейського союзу у сфері державних закупівель, директив та інших комунітарних нормативно-правових джерел ЄС, правового становища контролюючих суб'єктів ЄС, зосереджено увагу на принципах, механізмах їх діяльності та взаємодії, запропоновано необхідні кроки для вдосконалення та розвитку системи правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державні закупівлі, Європейський Союз, ЄС.

The article explores the legal regulation of state financial control of public procurement in the European Union, directives and other communitarian legal sources of EU, the legal status of control subjects EU, focuses on the principles, mechanisms of their activities and interactions, offered the necessary steps to improvement and development of the legal regulation of state financial control of public procurement in Ukraine.

Keywords: State Financial Control and Public Procurement, the European Union, EU.

В статье осуществляется исследование системы правового регулирования государственного финансового контроля Европейского союза в сфере государственных закупок, директив и других коммунистических нормативно-правовых источников ЕС, правового положения контролируемых субъектов ЕС, сосредоточено внимание на принципах, механизмах их деятельности и взаимодействия, предложено необходимые шаги для совершенствования и развития системы правового регулирования государственного финансового контроля в сфере государственных закупок в Украине.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственные закупки, Европейский союз, ЕС.

Величезний досвід держав – членів Європейського союзу у побудові національних систем державного фінансового контролю у сфері державних закупівель заслуговує на серйозну наукову увагу з огляду на ефективність таких систем, перевірену часом. Очевидно, що існування заможної держави обумовлюється не лише об'єктивними соціально-економічними умовами, але і державно-управлінськими умовами, а отже є неможливим у разі неефективного правового регулювання фінансового контролю за використанням публічних фондів коштів на державні закупівлі.

Система правового регулювання державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель викликає, на нашу думку, особливий науковий інтерес, оскільки вона об'єднує найкращі ідеї національних правових систем країн Європейського союзу у єдину наднаціональну комунітарну правову систему. Правова система Європейського союзу в цілому та деякі суміжні до зазначеного правові інститути досліджувались науковцями. Так, важливий внесок у правову науку та дослідження права Європейського союзу у сферах контролю, фінансового контролю, про-

© Скирта Д., 2012

цедур державних закупівель, здійснили праці В.І. Невідомого [1] (рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз), А.Ю. Ковальчука [2] (гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу з питань фінансового контролю), О.Г. Турченко [3] (правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС), В.І. Влялько [4] (правове регулювання державних закупівель в ЄС), В. Колотія, В. Пили, О. Шатковського та С. Яременко [5] (регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні), П. Спірос [6] (політика ЄС у сфері державних закупівель), В.В. Гулько [7] (модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики), С.П. Чорнуцького [8] (європейські ідеї для української реформи державного внутрішнього фінансового контролю) та ін..

Проте, за роки незалежності України, система правового регулювання державного фінансового контролю Європейського союзу у сфері державних закупівель, та можлива імплементація найкращих здобутків зазначеної правової системи у правову систему України, не були об'єктом спеціального наукового дослідження. А отже, на нашу думку, аналіз правового регулювання державного фінансового контролю в сфері державних закупівель у Європейському Союзі та виокремлення з неї найкращих та найефективніших принципів, моделей побудови та функціонування її складових елементів, з метою вдосконалення механізму правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні є актуальним та перспективним напрямком наукового дослідження. Окрім зазначеного, врахування досвіду різноманітних держав у будь-якому науковому дослідженні дозволяє, на нашу думку, не тільки отримати важливі науково-практичні результати, але і не допустити вже апробовані практикою таких держав помилкові підходи до вирішення тих чи інших правових завдань. З огляду на зазначене, у цій статті ми ставимо завданням детально проаналізувати механізм правового регулювання державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, систему органів, що його здійснюють, їх завдання, повноваження, взаємозв'язки, координацію діяльності між собою та інші найважливіші аспекти, та, користуючись отриманими результатами, сформувати пропозиції щодо удосконалення механізму правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні.

Основними нормативно-правовими джерелами (які детально ми досліджували у попередніх статтях), що регламентують побудову системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, є:

1. Римський Договір (англ. *Treaties of Rome*, нім. *Römische Verträge*) від 25 березня 1957 року про заснування ЄС;

2. Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель послуг [4];

3. Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель товарів [5];

4. Директива Ради 93/37/ЄЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт [6];

5. Директива Ради 93/38/ЄЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель із постачальника-

ми води, енергії, транспортними та телекомунікаційними фірмами [7].

6. Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року щодо процедури перегляду контрактів на державні закупівлі товарів, робіт та послуг [8];

7. Директива Ради 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року про процедури перегляду контрактів у сферах водо- та енергопостачання, транспорту та телекомунікацій [9].

8. Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт, товарів та послуг [11];

9. Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. щодо координації закупівельних процедур відносно операторів у сферах водо- та енергопостачання, транспорту та поштових послуг [12].

10. Директива Ради 2007/66/ЄС від 11 грудня 2007 року, яка набула чинності з 9 січня 2008 року [10].

Для характеристики сучасного механізму державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, перш за все, доцільно зазначити, які органи Європейського Союзу беруть участь у функціонуванні системи фінансового контролю ЄС, тобто мають відповідні повноваження у цій сфері, або контролюють органи фінансового контролю ЄС, або самі є органами фінансового контролю ЄС. Після чого доцільно буде детальніше дослідити правовий статус та роль кожного такого органу як контролюючого суб'єкта та механізми їх взаємодії під час здійснення своїх повноважень.

Такими органами у ЄС є: Європарламент, Європейська рахункова палата, Суд Європейського Союзу (Суд ЄС), Європейське управління по боротьбі з шахрайством, Європейська комісія (Єврокомісія), Генеральні директори та їх фінансові служби, Бюджетний директорат та підконтрольні йому Центральна фінансова служба та Обліковий орган. Як бачимо, до складу системи державного фінансового контролю ЄС у сфері державних закупівель входять різні наддержавні органи, що представляють різні гілки влади, з метою реалізації спільних завдань: здійснення фінансового контролю, боротьби з розкраданням і корупцією. Далі розглянемо ролі, повноваження і відносини між різними компонентами цієї системи.

Єврокомісія (або Європейська Комісія; англ. *European Commission*) є вищим органом виконавчої влади Євросоюзу, який забезпечує нагляд за дотриманням і застосуванням Директив ЄС (у т.ч. щодо державних закупівель) та інших джерел права ЄС під контролем Суду ЄС. Єврокомісія складається з 35 Генеральних директорів, відповідальних за здійснення рішень, прийнятих Єврокомісією та делегованих їм. Якщо Єврокомісію розглядати як "уряд", то Директорати можна назвати "міністерствами" цього уряду. Директорат очолюється Генеральним Директором (аналог Міністра).

У межах нової системи Директорат відповідає за всі фінансові операції і за створення необхідних органів контролю, які забезпечують регулярність та ефективність цих операцій. Кожен Директорат зобов'язаний мати внутрішні аудиторські ресурси, що підпорядковуються безпосередньо Генеральному директору. Кожен Директорат зобов'язаний регулярно перевіряти управління і використання фондів Єврокомісії, спрямованих зовнішнім одержувачам (компаніям, неурядовим організаціям тощо). Європейське управління по боротьбі з шахрайством (OLAF) або компетентні органи держав – членів ЄС можуть на місці розслідувати підозри у незаконному або злочинному використанні цих коштів.

Стандарти для здійснення фінансового контролю, яким має слідувати відповідний Директорат, формуються *Бюджетним директором* (аналог "Міністерства фінансів") і схвалюються Єврокомісією. Слід зупинитися на роботі двох органів цього Директорату, оскільки вони мають істотний вплив на умови здійснення фінансового контролю:

Обліковий орган (аналог "Казначейства") займається розробкою стандартів звітності, яким мають слідувати всі установи Єврокомісії при здійсненні ними операцій. У цьому органі зосереджено здійснення всіх платежів (транзакцій). Завданням Облікового органу є консолідація рахунків, і він відповідає за всю звітність за рухом фінансів та фінансовому стану.

Центральна фінансова служба допомагає Директоратам здійснювати управління фінансами, проводити заходи фінансового контролю, формулюючи правила і створюючи ефективні інструменти управління фінансами та контролю в усіх установах Єврокомісії та надаючи консультації щодо використання центральної системи обліку. Служба відповідає за встановлення загальних мінімальних стандартів для внутрішнього контролю, створення правил і порядків управління витратами на держзакупівлі, а також за створення баз даних, що містять інформацію про всі контракти, фінансові угоди, підрядників, одержувачів та виконання окремих контрактів.

Держави – члени ЄС щороку 1 березня надають Єврокомісії (до Бюджетного директорату) звіт про загальну вартість урядових замовлень з кожного виду продукції, категорії робіт і послуг, з вказівкою підрядчика (відповідно до ст. 12(2) Директиви 92/13 і ст. 4(2) Директиви 89/665). Форма такого звіту затверджується самою Єврокомісією. У разі потреби Єврокомісія може запросити будь-яку додаткову інформацію. Наприклад, при проведенні закритих торгів на вимогу Єврокомісії мають бути надані протоколи, в яких містяться повні відомості про кандидатів, організаторів конкурсу, якісний склад замовлення тощо. При цьому Єврокомісія позбавлена права безпосередньо втручатися в процес проведення конкурсу [3, с. 143].

Директива 2007/66/ЄС також розширила повноваження Єврокомісії у сфері перевірок державних закупівель у разі істотних порушень (зміни до ст. 8(3) Директиви 92/13/ЄЕС). У випадку встановлення факту явно виражених порушень директив щодо держзакупівель, Єврокомісія має право вимагати пояснення у держави – члена, яка має надати відповідь протягом встановленого терміну, підтвердивши факт порушення і повідомивши про його усунення, або зазначивши причини неусунення [9]. У разі порушення державою – членом директив щодо держзакупівель (та інших юридично обов'язкових рішень органів ЄС), Єврокомісія може звернутися до Суду ЄС (ст. 226 Директиви 2007/66/ЄС), при цьому для такого звернення попередньої згоди держави-порядниці не вимагається.

Аналіз статті 226 дозволяє виділити дві стадії процедури здійснення державного фінансового контролю та притягнення держав – членів до відповідальності [10]:

1) адміністративна стадія (обов'язкова) складається з двох послідовних етапів – неформального та офіційного. На *неформальному етапі* Єврокомісія, встановивши на підставі отриманої інформації, що конкретна держава-член імовірно припустилася певного порушення звертається до її уряду з листом, в якому пропонується надати відомості про застосування заходів щодо виправлення ситуації і повідомити про це Єврокомісію. Одержавши повідомлення від Єврокомісії, держава-член зобов'язана надати відповідь протягом 21 дня, в якій або підтвердити факт порушення і повідомити про

його усунення, або вказати причини неусунення, або повідомити про те, що процедура розміщення контракту припинена (ст. 3(3) Директиви 89/665; ст. 8(3) Директиви 92/13). Якщо виникають певні заперечення з боку держави-члена, їх прагнуть спочатку розв'язати шляхом переговорів. Якщо за допомогою неформальних консультацій результатів досягти не вдається, Єврокомісія направляє *офіційний запит* (згідно ч. 1 ст. 226) уряду держави – члена. Далі Єврокомісія, якщо вона не задоволена рішенням уряду, ухвалює мотивований висновок про усунення порушень і направляє його уряду.

2) судова стадія (факультативна) настає лише в тому випадку, якщо держава – член не підпорядкується вказівкам Єврокомісії (ст. 228). Якщо уряд не виконав вимоги висновку Єврокомісії у встановлений нею термін, остання уповноважена почати судове переслідування.

Отже, Єврокомісія має ключове значення у системі здійснення державного фінансового контролю державних закупівель Європейського союзу. У той же час влада Єврокомісії не безмежна. Протиправні дії Єврокомісії можуть бути оскаржені в Суді (ст. 232 Римського Договору). При цьому встановлюється правило, за яким необхідно спочатку звернутися до самої Єврокомісії з метою спонукати її зробити необхідні дії, і лише якщо вона не відреагує, може бути пред'явлено позов [3, с. 144].

В межах нової системи загальноєвропейського фінансового контролю, згідно з укладеною в 1999 році міжінституційною угодою між Європейською Єврокомісією, Європейським Парламентом і Радою ЄС, було створено новий незалежний орган фінансового контролю – **Європейське управління по боротьбі з шахрайством – OLAF** (фр. Office de Lutte Anti-Fraude, англ. European Anti-fraud Office) [11]. Хоча OLAF є частиною Єврокомісії, воно є повністю незалежним у здійсненні своєї діяльності. При створенні OLAF дотримувалися трьох принципів: ефективність та прозорість усіх операцій і повна незалежність у проведенні розслідувань від політичних та адміністративних систем. OLAF підлягає такому ж самому контролю з боку Європейської Рахункової палати (European Court of Auditors), як і будь-який інший Директорат Єврокомісії. Дії OLAF також можуть бути об'єктом контролю з боку Верховного Суду.

Європейська рахункова палата (European Court of Auditors, ECA) є вищим органом фінансового контролю Європейського Співтовариства [12]. ECA контролює правильність і законність усіх доходів і витрат, а також ефективність управління фінансами. При здійсненні своїх контрольних повноважень Європейська рахункова палата вдається до різних видів аудиту. Останнім часом ECA все більше приділяє увагу питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів не лише шляхом виявлення порушень або відхилень у бюджетному процесі (фінансовий аудит), а й за допомогою визначення найкращого способу управління грошовими коштами ЄС (аудит ефективності). Тобто, йде пошук більш ефективного та раціонального способу досягнення суспільно-політичних цілей Євро-союзу, при існуючих бюджетних можливостях [13, с. 64].

Аудиторські перевірки ECA охоплюють не лише використання ресурсів для забезпечення діяльності Єврокомісії та Дирекцій, а й використання коштів Єврокомісії національними та місцевими адміністраціями держав – членів ЄС і будь-якими іншими одержувачами коштів ЄС як в приватному, так і в державному секторі. Рахункова палата має право доступу до всіх органів, які отримували кошти від ЄС, незалежно від їхнього юридичного статусу [14].

Однак, Рахункова палата не проводить перевірок всіх напрямків бюджетної діяльності, а щорічно обирає

лише деякі з них і здійснює бюджетне регулювання. Підставою для вибору служать результати регулярного аналізу рівня ризику сфери ревізії з вивченням її недоліків, фінансової значущості і фактів, встановлених під час попередніх перевірок. Виходячи з результатів аналізу та необхідності рівномірного охоплення ревізією бюджетних сфер, встановлюються пріоритети щодо передбачуваних цілей і завдань перевірок. Інші фактори, які беруть до уваги, приймаючи остаточне рішення про цілі і завдання перевірки, включають стурбованість тими чи іншими питаннями з боку Європарламенту, Ради Європи та громадськості [15].

Щороку наприкінці березня Єврокомісія зобов'язана представити ЕСА звіт про доходи, витрати, активи і зобов'язання, щоб продемонструвати, як було виконано бюджет за минулий фінансовий рік. На підставі цих звітів ЕСА складає свій *Висновок*, який разом з результатами особливих аудиторських перевірок програм доходів і витрат ЄС консолідується у *Щорічному звіті*, який ЕСА публікує наприкінці листопада. Ці документи є заключною процедурою, яка завершує цикл звітності ЄС [15]. На їх підставі Європарламент приймає рішення про звільнення Єврокомісії від подальшої відповідальності за виконання бюджету. Звільнення від подальшої відповідальності означає визнання того, що управління фінансами з боку Єврокомісії було належним, а також законності та правильності її витрат, ефективності фінансового управління і використання асигнувань відповідно до цілей, визначених під час формування бюджету.

Вищою судовою інстанцією Євросоюзу є **Суд ЄС** (Court of Justice of the European Union) [16], який охоплює всю систему наднаціональних органів правосуддя ЄС і має триланковий характер [17]: до його складу входять Європейський суд (European Court of Justice, вища інстанція), Суд загальної юрисдикції (General Court, перша інстанція) і Трибунал цивільної служби (Civil Service Tribunal) [4, с. 53]. Суд ЄС, в першу чергу, покликаний забезпечити однаковість застосування права ЄС, тобто до його завдань входить надання національним суддям засобів усунення труднощів з метою забезпечення повної сили праву ЄС [18]. При цьому ст. 234 Римського Договору стосується лише преюдициальної юрисдикції Суду ЄС і не дає йому право вирішувати які-небудь питання факту [19], оскільки останнє належить до компетенції національних судів. Суд ЄС лише визначає, що право ЄС має пріоритет над національним правом держави – члена (справа *Simmenthal*, C-106/77, 1978 р.), він не може вирішити питання про відповідність конкретної норми національного права праву ЄС і тим більше оголошувати норму національного права недійсною [20].

Важливу роль у забезпеченні ефективного застосування нормативних актів у сфері державних закупівель відіграють **національні органи влади** держав – членів ЄС. Єврокомісія рекомендує всім державам – членам визначити національні незалежні органи (наприклад, рахункові або антимонопольні), які б відповідали за державні закупівлі. Не відмовляючись від своєї ролі охоронця права Співтовариства, Єврокомісія не може бути чимось на зразок "верховної інституції з питань застосування права ЄС" для вирішення усіх спорів, що виникають у сфері державних закупівель, оскільки вона не має достатньої кількості матеріальних та людських ресурсів для вирішення всіх проблем, які виникають. Передача вирішення спорів національним органам має на меті звільнити Єврокомісію від значної кількості справ, які передаються на її розгляд. Це надасть їй можливість сконцентрувати увагу на правотворчості, тлумаченні та вирішенні справ, які мають загальноєвро-

пейське значення, тоді як скарги будуть вирішуватися на національному рівні.

Щодо методів контролю у сфері державних закупівель, то Єврокомісія рекомендує національним органам розвивати та вдосконалювати свої моніторингові ресурси, підкріплюючи їх ефективними санкціями; надавати перевагу превентивним перевіркам; а також створювати навчальні програми для відповідних секторів [6, с. 26, 34].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити наступні висновки:

Проаналізувавши загальні засади правового регулювання державного фінансового контролю Європейського союзу у сфері державних закупівель, та користуючись отриманими результатами, ми вважаємо за доцільне сформулювати наступні пропозиції з метою покращення національного законодавства та реформування правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні:

1. Вдалою та необхідною для України вбачається концепція вираженої децентралізації системи органів фінансового контролю на прикладі Європейського Союзу, яка полягає, по-перше, у існуванні майже повністю незалежного органу фінансового контролю – Європейського управління по боротьбі з шахрайством – OLAF, по-друге, у зобов'язанні Директоратів Єврокомісії мати внутрішні контролюючі ресурси, які підпорядковуються безпосередньо Генеральному директорату та регулярно перевіряють управління і використання публічних фондів коштів, спрямованих зовнішнім одержувачем.

2. Доцільним є створення в Україні єдиної електронної державної бази даних державних закупівель на всіх етапах їх здійснення та незалежно від суб'єктів-замовників, видів процедур та інших критеріїв, аналогічно до практики Центральної фінансової служби Бюджетного директорату Єврокомісії, яка відповідає за створення баз даних, що містять інформацію про всі контракти, фінансові угоди, підрядників, одержувачів та виконання окремих контрактів. Така електронна державна база даних значно покращить ефективність превентивного та поточного державного фінансового моніторингу та контролю, зробить відповідну фінансову діяльність замовників прозорішою тощо.

3. Необхідним є розширення повноважень та збільшення автономії Державної фінансової інспекції України (правонаступника Державної контрольно-ревізійної служби України), користуючись позитивним досвідом створення в Європейському союзі майже повністю незалежного органу фінансового контролю – Європейського управління по боротьбі з шахрайством – OLAF. Зокрема, вважаємо доцільним наділення Державної фінансової інспекції України повноваженнями для проведення розслідувань, у рамках розслідувань – повноваженнями з отримання доступу до банківської таємниці для відслідковування фінансових транзакцій, а після передання відповідних матеріалів до правоохоронних органів – ефективними інструментами контролю за порушенням відповідних кримінальних справ, направлення їх до суду тощо.

4. Заслужовують на увагу та широке застосування у національній правовій системі України принципи позитивного впливу на підконтрольних суб'єктів з метою їх спонукання до добровільного усунення фінансових правопорушень у сфері державних закупівель. Зокрема, ми вважаємо цінним досвід діяльності Єврокомісії, яка, у випадку встановлення фактів явно виражених порушень, застосовує механізми неформальних переговорів, консультацій, вимог надати пояснення, додаткових відомостей, офіційних запитів, вмотивованих висновків тощо, і лише в останню чергу застосовує звернення до судової інстанції.

5. Принципи позитивного впливу на суб'єкта порушення доцільно застосовувати і в адміністративному судочинстві у випадку порушень законодавства України органами державного фінансового контролю у сфері державних закупівель. Відповідно до практики ЄС, у випадку протиправних дій Єврокомісії, спочатку необхідно звернутися до самої Єврокомісії з метою спонукати її усунути порушення, і лише у випадку відмови чи не реагування, дії Єврокомісії можуть бути оскаржені в Суді (ст. 232 Римського Договору). Аналогічні правові норми, на наше переконання, доцільно запровадити і в правовій системі України щодо оскарження дій чи бездіяльності органів державного фінансового контролю у сфері державних закупівель.

6. У відповідності до практики Європейської рахункової палати, все більше уваги приділяється питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів, і не лише шляхом виявлення порушень або відхилень у бюджетному процесі, але й за допомогою визначення найкращого способу управління грошовими коштами (ефективного та раціонального способу досягнення суспільно-політичних цілей при існуючих бюджетних можливостях). А одже, особливу актуальність для української правової системи державного фінансового контролю у сфері державних закупівель становить розвиток та ширше застосування механізмів фінансового контролю за ефективністю використання публічних фондів коштів на державні закупівлі, а не лише за дотриманням порядку та процедур їх використання.

Всі перераховані зміни та нововведення доцільно впроваджувати у систему правового регулювання державного фінансового контролю України у сфері державних закупівель комплексно, враховуючи особливості національної правової системи, системи побудови органів державної влади та їх взаємодії, політико-соціальні та культурні передумови та інші особливості. Застосування такого підходу у поєднанні з імплементацією найкращих ідей та елементів системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, дозволить побудувати в Україні потужну та ефективну систему державного фінансового контролю за державними закупівлями, зменшить неефективне витрачання або злочинну розтрату публічних фондів коштів, що поступово дозволить збільшувати видатки на інші важливі сфери та покращувати інфраструктуру, правове та соціальне забезпечення в Україні, підвищувати зовнішню та внутрішню безпеку нашої держави.

1. Невідомий Василь Іванович / Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 233арк. – Бібліогр.: арк. 211-231. 2. Ковальчук А.Ю. Гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу з питань фінансового контролю // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича : Збірник наукових праць / Чернівецький національний університет ім.Юрія Федьковича. – Чернівці, 2004. – Вип. 253 : Правознавство. – С. 108-112. – (Правознавство ; Вип. 253). 3. Турченко Ольга Григорівна / Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС): дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 197арк. – Бібліогр.: арк. 176-197. 4. Влялько І.В. / Правове регулювання державних закупівель в ЄС : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / Влялько І.В. ; КНУТШ, Ін-т міжнародних відносин. – Київ, 2009. – 219л. – Бібліогр.: л.199-219. 5. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / Книга / Колотий В., Пила В., Шатковський О., Яременко С. Відповідальність: Мін-во юстиції України; Центр європейськ. та порівняльного права Видавництво: Ніка-Принт Місто: Київ Рік: 2005 Сторінок: 768 с. 6. Паппас Спірос. Політика ЄС у сфері державних закупівель: Навч. посіб. / Програма Tacis Європейського Союзу в Україні. – К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – 126с. – (Правничі студії в Україні; Серія "Право ЄС"; №20). – На тит. арк. авт. не зазнач. Індекс рубрикуатора НБУВ: Х915.232.5-94 я73 + У9(4)40 я73 Шифр зберігання книги в НБУВ: ВА664392. 7. Гулько В.В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики // Актуальні проблеми економіки : науковий економічний журнал / Національна академія управління. – Київ, 2011. – № 1 (115). – С. 199-204. – ISSN 1993-6788. 8. Чорнуцький С.П. Європейські ідеї для української реформи державного внутрішнього фінансового контролю // Економіка та держава : міжнародний науково-практичний журнал / Ін-т підготовки кадрів держ. служби зайнятості України; "ТОВ "Ред. журн. "Економіка та держава". – Київ, 2011. – № 1. – С. 115-117. 9. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / [под ред. С. Ю. Кашкина; пер. с англ. А. Четвериков]. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 698 с. 10. Ніццький договір та розширення ЄС // Міністерство юстиції України, Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. – К., 2001. – 196 с. 11. European Commission – OLAF – OLAF – European Anti-Fraud Office [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html 12. The Court's role and work – The EU Budget is the starting point for the Court's audit work [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork> 13. Скирта В.Б., Трошій І. Європейський досвід боротьби з фінансовим шахрайством // Фінансовий контроль. – 2009. – № 1 (48). – с. 62-65. 14. Толокнова Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.10 [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений]. – Москва, 2010. 15. Европейская счетная палата // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.ach.gov.ru/international/foreign/vofk/european/ 16. CURIA – Présentation générale – Cour de justice de l'Union européenne [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/ 17. Назви елементів судової системи ЄС наведені відповідно до Лісабонського договору (Treaty of Lisbon), який був підписаний 13 грудня 2007 року у Лісабоні (Португалія) і вступив у дію з 1 грудня 2009 року. 18. Case 166/73, Rheimühlen, [1974] ECR 33. 19. Case 13/68, Salgoil, [1968] ECR 1563. 20. Hartley T., Griffith J. Government and Law. – L., 1975.

Надійшла до редколегії 19.04.12

Наукове видання



ВІСНИК
КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Випуск 92

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали. Рукописи та дискети не повертаються.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 15,4. Наклад 300. Зам. № 212-6219.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Ю 3.
Підписано до друку 05.10.12

Видавець і виготовлювач
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
☎ (38044) 239 3222; (38044) 239 3172; тел./факс (38044) 239 3128
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02