

В.В. Іванюшенко

кандидат юридичних наук, доцент,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

До питання щодо поняття економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля в Україні

У цій статті автор формулює основні положення щодо поняття, призначення та структури економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля. Характеризує основні елементи цього механізму.

В данной статье автор формулирует основные положения, касающиеся понятия, назначения и структуры экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Характеризует основные элементы этого механизма.

In this article an author formulates basic aspects concerning concepts, structure and elements of the system of economic-legal mechanism of environment protection.

Ключові слова: суб'єкти господарювання, охорона довкілля, фінансування, стимули, збори, екологічний аудит, екологічне страхування, екологічні фонди.

Постановка проблеми

Нинішній стан довкілля, як підкреслюється в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, можна характеризувати як кризовий [1].

Екологічна ситуація, що склалася в Україні останнім часом, є результатом того, що раніше економічний розвиток країни планувався і здійснювався без належного врахування екологічних вимог і екологічних інтересів суспільства. Природоохоронні заходи були не адекватними навантаженням на довкілля, які створювалися енергетикою, промисловістю, сільським господарством, транспортом і значною мірою ігнорувалися суб'єктами господарювання та управлінськими структурами.

Розвиток суспільства на сучасному етапі настійно вимагає вироблення збалансованого підходу до розв'язання не лише економічних та соціальних, а й екологічних проблем. Це можливо лише шляхом комбінації заходів адміністративно-правового впливу на природокористувачів та заходів економічного регулювання природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вирішальну роль у впровадженні економічного механізму відіграє держава, створюючи такі умови діяльності суб'єктів господарювання, коли б вони були змушені займатися природоохоронною діяльністю або були матеріально зацікавленими в реалізації заходів у цій сфері.

Певні аспекти діяльності органів державної влади із запровадження економічного механізму охорони довкілля в Україні досліджували у своїх працях В. Костицький, А. Полешко, Ю. Шемшученко тощо. Ця проблема досліджувалася також і російськими науковцями, такими як М. Бринчук, С. Боголюбов, Б. Єрофеев та ін.

Проте питання щодо елементів економічного механізму охорони довкілля досліджувалось фрагментарно, обмежуючись лише їх перерахуванням без дослідження їхньої сутності.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Завдання правового регулювання у цьому контексті має полягати насамперед у тому, щоб допомогти розв'язати конфлікт економічних та екологічних інтересів, зробивши екологічно некоректну діяльність невігідною також і економічно, а дотримання екологічних вимог у господарській діяльності економічно вигідним. Такий підхід має стати основою екологічної політики держави як системи намірів, програм та засобів їх реалізації з метою досягнення цілей охорони навколишнього природного середовища.

Формулювання цілей статті

У цій статті автор ставить за мету наголосити на проблемах запровадження економіко-правового механізму охорони довкілля в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Традиційно механізм державного регулювання, у тому числі економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища, прийнято розглядати як систему, що об'єднує суб'єкта цієї діяльності та об'єкта регулюючого впливу, а також відносити до нього систему права і сам процес його застосування.

Економіко-правовий механізм охорони довкілля надає державній політиці у цій сфері чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяє належному врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Він тісно пов'язаний та закономірно залежить від економічної, політичної, правової систем суспільства, від особливостей побудови та функціонування державного механізму, а також від еколого-правової культури суспільства.

Свого часу було здійснено спробу запровадити рішучий перехід від переважно адміністративних до економічних методів управління природоохоронною діяльністю. Але практика підтвердила необхідність тісного поєднання адміністративних і економічних методів у цій сфері.

У найбільш загальному та концентрованому вигляді систему економіко-правових заходів охорони довкілля закладено у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (розділ X «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища») [2].

У статті 41 Закону наведено основні напрями економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища:

- взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ і організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів із охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;
- визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;
- встановлення нормативів і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу, утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками;
- надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго-

ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

– відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Щоправда, цей перелік викликає низку зауважень. Так, наприклад, положення, яке передбачає «відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» є дискусійним в частині віднесення його до економічного механізму. Таке відшкодування здійснюється в порядку застосування майнової відповідальності.

Подальше впровадження економічних важелів до сфери регулювання відносин у сфері охорони довкілля та природокористування забезпечувалося розробкою конкретних економічних заходів у формі правових норм та введенням їх у дію за допомогою законів та підзаконних нормативних актів. В першу чергу, це норми комплексного регулювання, що викладені, наприклад, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 42-49), який визначив економічні основи (елементи) організації охорони навколишнього природного середовища [2].

Правові норми диференційного регулювання містять нормативно-правові акти екологічного законодавства. Наприклад, питанням економіко-правового механізму присвячені: глава 35 Земельного кодексу України «Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель» [3]; глава 4 Кодексу України про надра «Плата за користування надрами» [4]; розділ 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» «Економічне забезпечення організації і функціонування природно-заповідного фонду» [5] тощо.

Також існують норми міжгалузевго регулювання. Так, Закон України «Про систему оподаткування» [6, ст. 14] передбачає вичерпний перелік загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), в тому числі й у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів: плата (податок) за землю, збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього природного середовища та інші.

Усі вказані правові норми (комплексні, диференційні, міжгалузеві) становлять правову основу економічного механізму регулювання правовідносин у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля, тим самим перетворюючи його в економіко-правовий механізм.

Отже, економіко-правовий механізм охорони довкілля – це комплексний міжгалузевий правовий інститут, який об'єднує норми права різних його галузей і спрямований на системне правове регулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля на засадах узгодження екологічних та економічних інтересів суспільства; це система, яка містить правову, інституційну, функціональну та економічну підсистему; це система політико-правових, організаційно-правових, управлінських, економічних, у тому числі фінансових і податкових заходів, спрямованих на забезпечення охорони природи, раціонального природокористування та екологічної безпеки. Найбільш коротко економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища можна визначити як сукупність правових та організаційних заходів, спрямованих на реалізацію економічних важелів забезпечення охорони довкілля.

Слід зазначити, що розробка і запровадження адекватного економіко-правового механізму охорони довкілля – поступовий, тривалий процес, який проходитиме одночасно і паралельно з процесом становлення і розвитку економічної і політичної систем в Україні, вдосконаленням законодавчої бази у цій сфері, а також залежатиме від чіткої та злагодженої взаємодії усіх елементів цього механізму.

Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» головними складовими елементами цього механізму виступають: система фінансування заходів щодо охорони довкілля, збори за спеціальне використання природ-

них ресурсів, збори за забруднення навколишнього природного середовища, економічне стимулювання природоохоронної діяльності, екологічне страхування та екологічний аудит [2].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 42, 47) визначає, що в Україні фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів.

Для фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів, утворюються Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних державних бюджетів.

Порядок формування коштів Державного фонду, їх розподіл та контроль за використанням регулюється Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 року №634 [7].

Республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються у складі республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та відповідного місцевого бюджету за місцем заповідання екологічної шкоди.

Положення про республіканський фонд Автономної Республіки Крим, обласні та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища затверджуються відповідними Радами.

Кошти місцевих, республіканського Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює такі види зборів в екологічній сфері: збір за спеціальне використання природних ресурсів (ст. 43), збір за забруднення навколишнього природного середовища (ст. 44), збір за порушення якості природних ресурсів (ст. 45).

Збір за спеціальне використання природних ресурсів (плата за землю, збори за спеціальне використання водних ресурсів, збори за спеціальне використання надр, збори за спеціальне використання об'єктів тваринного світу тощо) – це форма екологічного податкового платежу, що підлягає сплаті фізичними та юридичними особами за одиницю природного ресурсу, наданого для спеціального використання і встановлюється на основі нормативів збору і лімітів їх використання, які є економічними категоріями.

Нормативи збору, а також порядок їх стягнення встановлюються Кабінетом Міністрів України (з 1 січня 2004 року щороку проводиться індексація нормативів збору за спеціальне використання природних ресурсів).

Обчислення та справляння зборів за спеціальне використання природних ресурсів відбувається природокористувачами самостійно, відповідно до спеціальних інструкцій про порядок справляння того чи іншого збору. Вся відповідальність за правильність обчислення покладається на платників.

Контроль за обсягами використання природних ресурсів, їх обліком та достовірністю покладається на органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Контроль за повнотою обчислення та своєчасністю сплати до бюджету покладається на органи державної податкової служби.

Негативний вплив на довкілля є платним. До видів негативного впливу на довкілля відносять:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих та інших речовин;
- скиди забруднюючих речовин, інших речовин та мікроорганізмів у поверхневі водні об'єкти, підземні водні об'єкти і на водозабірні площі;
- забруднення надр, ґрунтів;
- розміщення відходів виробництва й споживання;
- забруднення довкілля шумом, теплом, електромагнітними, іонізуючими та іншими видами фізичних впливів;
- інші види негативного впливу на довкілля.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища встановлюється на підставі нормативів збору за викиди, скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів відповідно до виду забруднюючих речовин та класу небезпеки відходів.

Суми збору, який справляється за викиди, скиди і розміщення відходів, обчислюються платниками збору самостійно щокварталу на підставі затверджених лімітів виходячи з фактичних обсягів викидів, скидів і розміщення відходів, нормативів збору та визначених за місцем знаходження цих джерел коригуючих коефіцієнтів.

Суми збору, який справляється за утворення радіоактивних відходів, обчислюються платниками збору – операторами атомних електростанцій – самостійно щокварталу на основі показників виробництва електричної енергії, нормативу збору, а також пропорційно обсягу та активності радіоактивних відходів, виходячи з фактичного об'єму радіоактивних відходів та визначеного коригуючого коефіцієнта.

Не справляється збір за утворення радіоактивних відходів із суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, які:

- 1) уклали договір щодо повернення відпрацьованого закритого джерела іонізуючого випромінювання за межі України до підприємства – виробника такого джерела;
- 2) здійснюють поводження з радіоактивними відходами, що утворилися внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Суми збору, який справляється за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений строк, обчислюються платниками збору – виробниками радіоактивних відходів – самостійно щокварталу на підставі нормативів збору та пропорційно до строку зберігання таких відходів понад установлений строк.

Порядок встановлення нормативів збору і стягнення цих зборів визначається Кабінетом Міністрів України.

Збір за порушення якості природних ресурсів (зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо) у результаті володіння і користування встановлюється на основі нормативів.

Згідно зі статтею 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища здійснюється шляхом:

а) надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян у разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні і ресурсо- і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

б) надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів.

г) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

д) 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 виробництв тощо.

Екологічне страхування як один із елементів економічного механізму – це система захисту майнових інтересів громадян, підприємств, установ та організацій на випадок негативного впливу на їх здоров'я чи/та майно, погіршення екологічної обстановки в результаті техногенних аварій, катастроф, іншого забруднення довкілля чи прояву стихійних сил природи.

Необхідність запровадження екологічного страхування зумовлюють такі чинники:

- посилення негативних впливів господарської діяльності на стан екосистем, що проявляється в зменшенні біологічного різноманіття в рослинному та тваринному світі;
- створення господарською діяльністю ситуацій, які зумовлюють глобальні зміни в довкіллі;
- зростання кількості техногенно-екологічних аварій та катастроф;
- ядерні інциденти;
- загострення проблем зберігання та знешкодження екологічно небезпечних відходів;
- наявність об'єктів та видів діяльності, які є джерелами підвищеної небезпеки для навколишнього природного середовища і, як наслідок, для життєдіяльності та здоров'я людини тощо.

Як свідчить статистика, протягом останнього 10-ліття кількість техногенних аварій та екологічних катастроф постійно зростає. Збитки від однієї екологічної застрахованої події подекуди перевищують мільярд доларів. Оскільки переважна більшість страховиків України характеризуються низьким рівнем платоспроможності, перестраховування цих ризиків вітчизняні страховики змушені здійснювати за межами нашої країни.

З одного боку, ця ситуація вразлива для української економіки, бо страхові платежі за цим видом перестраховування спрямовуються за кордон. З іншого – у разі настання страхової події компенсація збитків здійснюється із закордонних джерел, і тому останні набувають форми іноземних інвестицій.

Оскільки збитки, спричинені техногенними аваріями й катастрофами, можуть бути непомірно великими, світова практика екологічного страхування використовує лімітування цивільної відповідальності за заподіяну шкоду.

Головною відмінною рисою екологічного страхування є те, що його об'єктом є ризик цивільної відповідальності і ризик пред'явлення власнику або користувачеві об'єкта підвищеної екологічної безпеки (страхувальнику) майнових претензій щодо відшкодування збитків з боку фізичних або юридичних осіб згідно норм цивільного законодавства.

В Україні екологічне страхування знаходиться ще тільки у зародковому стані. Багато питань стосовно цієї проблеми вимагають законодавчого врегулювання. Фахівців, які б достеменно володіли навичками обчислення рівня ризиковості екологічно небезпечних об'єктів та обрахування тарифів, теж замало.

Правовою основою для проведення екологічного аудиту є Закон України «Про екологічний аудит» [8]. Екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених

видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту.

Об'єктами екологічного аудиту є господарські об'єкти; системи екологічного управління; інші об'єкти, передбачені законом. Екологічний аудит може проводитися щодо господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності. Екологічний аудит в Україні проводиться з метою забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності.

Основними завданнями екологічного аудиту є:

- збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновку екологічного аудиту;
- встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту;
- оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища;
- оцінка ефективності, повноти і об'рунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища на об'єкті екологічного аудиту.

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене, зазначимо, що поняття економіко-правового механізму об'єднує як економічні, так і правові чинники. Зазначений механізм передбачає організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну (ресурсну) елементи. В єдності всі ці елементи становлять явище, яке охоплюється поняттям «економіко-правовий механізм природокористування та охорони довкілля».

З метою розвитку економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності необхідно:

- 1) удосконалити нормативно-правову базу з питань оподаткування забруднення навколишнього природного середовища, зокрема виробництва, зберігання, транспортування та споживання екологічно небезпечної продукції, яка негативно впливає на навколишнє природне середовище та здоров'я населення;
- 2) підвищити збір за забруднення навколишнього природного середовища, збільшивши плату за скидання одиниці маси забруднюючої речовини до європейського рівня, з урахуванням токсичності;
- 3) реформувати систему фондів охорони навколишнього природного середовища для мобілізації фінансових ресурсів на національному рівні та на рівнях Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- 4) удосконалити нормативно-правову базу з питань природокористування на платній основі;
- 5) удосконалити методику визначення шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів;
- 6) переглянути пільги щодо спеціального використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища з метою їх мінімізації;
- 7) збільшити податкове навантаження на ті види діяльності та форми споживання, що є екологічно шкідливими для суспільства;
- 8) стимулювати розвиток екологічного підприємництва, зокрема виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг природоохоронного призначення;
- 9) розробити та запровадити системи стимулів для суб'єктів господарювання, що застосовують екологічний аудит, сертифікацію виробництва продукції, її якості згідно з міжнародними природоохоронними стандартами, покращують екологічні

характеристики продукції відповідно до встановлених міжнародних екологічних стандартів;

10) розробити та запровадити методики проведення оцінки ризиків та загроз, зумовлених експлуатацією екологічно небезпечних об'єктів, обчислення страхових тарифів відповідно до визначеного рівня ризику.

Список використаних джерел

1. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №38-39. – Ст. 248.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
4. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №36. – Ст. 341.
5. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – Ст. 502.
6. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України – 1991. – №39. – Ст. 510.
7. Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. №634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України – 2004. – №45. – Ст. 500.