

кластерной системы, согласованные действия между органами государственной власти, представителями территориальных общин и владельцами кластеров создаст основу эффективного сотрудничества в направлениях сохранения природных объектов и развития социально-экономического потенциала регионов.

Ключевые слова: *кластерная система, хозяйственная деятельность, окружающая среда, природопользование, законодательные пределы, правовой режим коммунальной собственности, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления.*

Zhukova A. Issues of Normative and Legal Regulation of Cluster System under the Conditions of Preservation of Regional Resources

The author found that the cluster system represents the net industry. It even covers transnational regions. Clusters by themselves do not create any infrastructure, but spread its sphere of influence to those regions that have the necessary geographical proximity and resources to maximize their specialization of each production activities of the entire cluster system. Clusters that engage natural resources in economic circulation can bring a detrimental effect into condition and reproduction of natural objects, for example, when land is allocating for industrial, transport or other construction, using water or forest for business purposes. In addition, it has economic opportunities to appropriate production resources of the region. After all, it has a stable organizational and financial management for doing this. Therefore, the legal status of clusters should include specific administrative mechanisms for monitoring its activities in order to ensure environmental security in the country. Specialized clusters are trying to find ways to obtain high indicators of innovative growth of the region's products using the objects of communal property. In some way clusters change the situation of the regions in positive and negative directions, the public's opinion on the feasibility of introducing a cluster can not be ignored. The author notes that agreed action between state authorities and representatives of the local community will lead the cluster's activities to be organized as territorial economic systems. After all, they will affect directly into the ecosystem of the geographical region. That's why legal methods of state management must be approval on special law regulation and forehanded accounting of the status of objects of nature.

Key words: *cluster system, economic activity, environment, nature management, legal boundaries, local self-government, legal status of common ownership, European Charter of Local Self-Government.*

УДК 349.6:342.4

В. М. Комарницький

МАЙБУТНЄ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА»: ЯКЕ ВОНО?

У статті розглянуто питання вдосконалення екологічного законодавства, звернено увагу на проблеми оновлення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», обґрунтовано доцільність заміни його новим законом – «Основами законодавства про охорону довкілля».

Ключові слова: *охорона навколишнього природного середовища, екологічне законодавство, екологічна безпека, природоохоронна діяльність.*

Постановка проблеми. Екологічна політика України чітко й зрозуміло визначена в частині другій преамбули Закону України «Про охорону

навколишнього природного середовища», який був прийнятий ще в далекому 1991 році Верховною Радою УРСР і залишається ключовим в екологічній сфері, а тому в проблематиці екологічного законодавства питання про долю цього закону є одним з центральних. Передусім це зумовлено потребою оновлення головного для сфери охорони навколишнього природного середовища законодавчого акта, який має надати нового імпульсу розвитку екологічного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначене питання досліджується в численних публікаціях, зокрема В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової, Г.І. Балюк, П.О. Гвоздика, А.П. Гетьмана, М.І. Єрофєєва, І.І. Каракаша, В.В. Костицького, М.В. Красної, С.В. Кузнєцової, Н.Р. Малишевої, В.К. Попова, Л.П. Решетника, Ю.С. Шемшученка та інших. Така увага до проблеми вдосконалення головного законодавчого акта в цій сфері свідчить про складність її вирішення, що зумовлює потребу в нових дослідженнях. У цьому контексті вбачається досить цікавим і актуально-необхідним видання у вересні 2017 року науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» за авторства Малишевої Н.Р. та Єрофєєва М.І., який містить постатейний коментар з урахуванням усіх змін.

Формування цілей. Метою статті є продовження дослідження та визначення перспективи щодо майбутнього Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий 25 червня 1991 року, відіграв визначальну роль у розвитку екологічного законодавства, надавши цьому процесу системного характеру. Відповідно до нього в Україні були прийняті головні природоресурсні законодавчі акти – Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про рослинний світ», Закон України «Про тваринний світ». Також були прийняті спеціальні закони, зокрема «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про охорону земель», «Про меліорацію земель», «Про Червону книгу України», «Про державну геологічну службу України», «Про екологічну мережу України», «Про мисливське господарство і полювання», «Про питну воду та питне водопостачання», Гірничий закон України тощо.

Зворотним боком активного впливу цього Закону на розвиток екологічного законодавства стало те, що він одночасно сформував передумови для припинення свого існування, передачі естафети у виконанні ролі основного закону в цій сфері іншому законодавчому акту. Адже опрацьована в теорії права модель розвитку правового регулювання передбачає в разі формування великого масиву нормативно-правових актів з певного питання суспільного життя їх подальше впорядкування (узгодження між собою, усунення дублювання тощо) через створення нового, кодифікованого акта [11, с. 372; 12, с. 413]. Тому цілком очевидно,

чому починаючи з другої половини 90-х років минулого сторіччя питання розробки концепції такого акта в галузі охорони навколишнього природного середовища стало домінувати в наукових дослідженнях, що стосувалися проблем систематизації екологічного законодавства [1, с. 5-8; 2, с. 260-282; 4, с. 383-387; 6, с. 57, 99; 7, с. 70; 8, с. 222-223; 10, с. 534-535]. Дискусії, що велися в їх межах, конструктивними визнати не можна. Позаяк єдиним позитивним наслідком було те, що наукова громадськість без заперечень визнала, що відповідний кодифікований акт має отримати назву Екологічний кодекс України. Натомість за всі роки відповідної дискусії не було досягнуто консенсусу щодо змісту та сфери дії цього кодексу. Тут можна виділити дві основні точки зору. Одна група дослідників схилилася (схилиється) до того, що використання природних ресурсів має охопити всі аспекти охорони довкілля, охорони та використання природних ресурсів, тобто поглинути всі чинні природоресурсні кодекси (закони) та інші спеціальні закони в цій сфері, а інша – наполягає на обмеженні сфери дії цього кодексу лише питаннями охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки та збереженні природоресурсних кодексів (законів).

Непоступливість у своїх позиціях цих груп дослідників призвела до того, що всі захопилися доведенням своєї правоти, а практичний бік справи, тобто розробка проекту Екологічного кодексу, не отримав розвитку. Можна згадати лише одну спробу, коли науковці від слів перейшли до справи. Йдеться про проект Екологічного кодексу України, підготовлений Шемшученком Ю.С., Гетьманом А.П., Малишевою Н.Р. та іншими, який у 2004 році був внесений до Верховної Ради України (за реєстр. № 5170 від 20.02.2004). Цей законопроект окреслив точку зору тих науковців, які обмежували дію Екологічного кодексу України лише питаннями охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки й не поширювали його дію на природокористування. До законопроекту після відповідного опрацювання було внесено положення старих нормативно-правових актів, що виправдали себе, та нові положення з ключових питань охорони довкілля. У Пояснювальній записці до зазначеного законопроекту зазначалось: «Підготовка та прийняття такого Кодексу мають на меті сприяти кращому структуруванню чинного екологічного законодавства, надання йому більш логічної завершеної форми, ліквідації повторів, протиріч і неузгодженостей. Важливим завданням проекту є введення і закріплення уніфікованої термінології, оскільки до цього часу в правовому порядку не було закріплено єдиного понятійно-термінологічного апарату, яким оперує сучасне екологічне право» [9].

Поява проекту Екологічного кодексу України викликала сподівання, що це приведе до активного широкого його обговорення, наслідком якого стане прийняття варіанта кодексу, котрий усіх задовольнить. Проте цього не сталося. Законопроект непоміченим пролежав у парламенті багато років, протягом яких не було зроблено жодних спроб ініціювати його розгляд у профільних комітетах та внести до порядку денного сесії Верховної Ради України. За такого пасивного ставлення до розгляду проекту Екологічного

кодексу в законодавчому органі держави інших спроб розробити відповідний законопроект та внести його до парламенту вже не було.

А втім, з роками Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» все більше відставав від потреб практики. Він уже не є тим законом, що визначає канву розвитку екологічного законодавства на перспективний період. На сьогодні він лише пасивно фіксує зміни в механізмі охорони довкілля через уточнення, коригування його положень. Такі зміни об'єктивно зумовлені: а) процесами реформування системи державного управління в країні, які поширювалися й на природоохоронну сферу; б) потребою вдосконалення правових та організаційних засад здійснення окремих природоохоронних функцій держави; в) потребою узгодження Закону України «Про охорону природного середовища» з іншими законами, що приймаються в державі та чинять вплив на організацію охорони довкілля, гарантування екологічної безпеки в Україні. Подекуди зміни до цього закону мають радикальний характер, суттєво коригуючи правові та організаційні засади природоохоронної діяльності. Не всі вони сприймаються однозначно, не зі всіма можна погодитись. Зокрема, викликає заперечення вилучення з початкової редакції ст. 2 Закону України «Про охорону природного середовища» припису, який безпосередньо встановлював, що земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, охорону атмосферного повітря, охорону і використання рослинного і тваринного світу та інше спеціальне законодавство має розроблятися відповідно до цього закону¹. Це призвело до руйнування ієрархії законів у цій сфері правового регулювання, нівелювання його значення в системі екологічного законодавства, розвиток якого довгий час здійснювався за параметрами природоохоронної діяльності, яку Закон України «Про охорону природного середовища» визначав.

Неоднозначно сприймаються й зміни до Закону України «Про охорону природного середовища», що стосуються екологічної експертизи, які здійснені згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» (абзац «г» підпункту 8 пункту 5 ст. 17) від 23.05.2017 № 2059-VIII [13] і передбачають вилучення із Закону України «Про охорону природного середовища» розділу VI «Екологічна експертиза», а отже й припинення дії Закону України «Про екологічну експертизу». Тобто йдеться про ліквідацію в Україні екологічної експертизи, яка на думку авторів цієї законодавчої ініціативи є зайвою в процедурі оцінки впливу на довкілля проектів будівництва, реконструкції, технічного переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідації (демонтажу) об'єктів, які справляють значний

¹ Початкова редакція ст.2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» мала такий зміст: «Відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також розроблюваними відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством». Згідно із Законом від 16.10.2012 № 5456-VI з цієї статті було вилучено формулювання «розроблюваними відповідно до нього».

вплив на довкілля. Проте тут не враховано, що екологічна експертиза мала широкий діапазон дії, поширювалася не лише на проекти господарської діяльності, а й на інші сфери господарювання. Скажімо, вона здійснювалася при оцінці екологічних ситуацій, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, діючих об'єктів та комплексів, що справляють значний негативний вплив на навколишнє природне середовище; військових, оборонних та інших об'єктів, інформація про які становить державну таємницю, та в інших випадках. Це робило екологічну експертизу універсальним засобом контролю в цій сфері, замінити який повною мірою оцінка впливу на довкілля не може. Тож є підстави для перегляду питання про ліквідацію екологічної експертизи в Україні.

Окрім досить дискусійного оновлення окремих положень Закону України «Про охорону природного середовища», останній має й інші вади. Найбільш вразливою для нього є його застарілий формат, який не дозволяє належно внести всі новації в механізмі управління охороною довкілля в Україні, удосконалити окремі його положення. Зокрема, це стосується законодавчої регламентації громадського контролю в цій сфері, яка за цим Законом (ст. 36) зведена до громадської інспектури, призначенням якої є надання допомоги відповідним органам державного контролю. Насправді ж сфера та форми здійснення цього контролю набагато ширші. У спеціальній літературі громадський контроль визначається як «вид соціального контролю, який здійснюється колективами, об'єднаннями громадян та громадянами в різноманітних формах (публічних обговорень, громадських експертиз, консультацій тощо)» [5, с. 62-66]. Саме під цим кутом зору й слід удосконалювати приписи Закону України «Про охорону природного середовища», що стосуються громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Оновлення потребують й приписи Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо екологічного страхування (ст. 49). Адже вони лише досить загально визначають сферу застосування страхування в цій галузі, не подаючи при цьому визначення «екологічного страхування» як одного з видів страхової діяльності в Україні та не впливаючи на формування видів обов'язкового страхування (вони не передбачені в цьому Законі). Досить невизрано в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» врегульовано питання щодо екологічного аудиту. Про нього згадується в ст. 49 Закону в контексті екологічного страхування. До того ж інформація про екологічний аудит тут обмежується лаконічним переліком випадків його застосування. З таким підходом до екологічного аудиту погодитися не можна, адже він відіграє значну роль у запобіганні негативних впливів на довкілля в процесі виробничої та іншої господарської діяльності, є важливою функцією управління в цій сфері, а отже заслуговує на більш детальну презентацію в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Безперечно, екологічному аудиту має бути присвячена окрема стаття, яка визначить його основні характеристики (зміст, напрями та форми здійснення тощо).

Перелік вад Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на цьому, на жаль, не вичерпується, але, як убачається, наведеного достатньо для розуміння того, що потреба в оновленні головного для цієї сфери Закону є нагальною. Вважаємо, що здійснення його має базуватися не на застарілій ідеї розробки Екологічного кодексу України, реалізація якої зайшла в глухий кут, а на нових засадах. Як відомо, склад кодифікаційних актів не обмежується лише кодексами, а й включає в себе інші документи, зокрема, основи законодавства, які зазвичай охоплюють певні галузі права та містять систему понять, принципів, цілей, завдань та інших нормативних приписів, характерних для них (галузей права) [3, с. 254-258]. Саме Основи законодавства про охорону довкілля й мають прийти на заміну Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Формат цього акта дозволяє системно врегулювати ключові питання охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки в Україні.

У майбутніх Основах законодавства про охорону довкілля мають бути визначені ключові завдання та принципи природоохоронної діяльності в Україні, а також державна система охорони довкілля, до якої слід включити облік природних ресурсів, планування і фінансування заходів, спрямованих на запобігання, нейтралізацію шкідливих впливів на довкілля та ліквідацію їх наслідків, нормування природокористування, оцінку впливів виробничої та іншої господарської діяльності на довкілля, екологічне зонування території України, контроль у цій сфері тощо. Особлива увага в запропонованому законодавчому акті має бути зосереджена на визначенні еколого-правового статусу громадянина, який включає в себе права громадянина на безпечне для життя й здоров'я довкілля, екологічну інформацію, участь у прийнятті екологічно важливих рішень, екологічну освіту, доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, а також систему екологічних обов'язків громадян. Детально в майбутніх Основах законодавства про охорону довкілля слід регламентувати механізм забезпечення екологічної безпеки у сферах, де виникають екологічні проблеми (транспорт, енергетика, промисловість, сільське господарство тощо) і де вони повинні вирішуватись. Також у зазначеному акті має бути врегульовано питання юридичної відповідальності у цій сфері та участі України в міжнародному співробітництві з питань охорони довкілля.

Висновки. Отже, підсумовуючи, доходимо такого загального висновку – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» виконав свою роль у формуванні екологічного законодавства, вичерпав свій ресурс у забезпеченні правового регулювання відносин у сфері взаємодії людини й природи та має передати естафету у визначенні правових засад охорони довкілля на сучасному етапі Основам законодавства про охорону довкілля, які повинні зберегти все позитивне, що було напрацьовано в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», і максимально повно врахувати сучасні тенденції розвитку екологічного законодавства.

Використані джерела:

1. Андрейцев В. І. Екологічне право. Навчальний посібник для юридичних факультетів вузів / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України: монографія / П. О. Гвоздик ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права імені В. М. Корецького. – К. : Правова єдність, 2012. – 303 с.
3. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
4. Каракаш И. И. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений: Сборник избранных статей, докладов и рецензий (1997-2007) / И. И. Каракаш. – Одесса: Фенікс, 2007. – 430 с.
5. Комарницький В. М. Удосконалення законодавчого регулювання громадського контролю в галузі охорони та використання природних ресурсів / В. М. Комарницький // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення: Матеріали міжнар. наук. - практ. конф. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2009. – С. 62-66.
6. Концепція розвитку законодавства України на 1997-2005 роки. – К., Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 57, 99.
7. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В. В. Костицький. – К., 2001. – 388 с.
8. Попов В. К. Проблеми систематизації екологічного законодавства / В. К. Попов // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнар. наук. - практ. конф. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 222-223.
9. Пояснювальна записка до проекту Екологічного кодексу України / [Електронний ресурс]: Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...17281.
10. Решетник Л. П. Систематизація екологічного законодавства як умова реалізації та захисту екологічних прав громадян в країні / Л. П. Решетник // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнар. наук. - практ. конф. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 534-535.
11. Скаун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник / О. Ф. Скаун. – К.; Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
12. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
13. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редколегії 07.08.2017

Комарницький В.М. Будущее Закона Украины «Об охране окружающей природной среды»: какое оно?

В статье рассмотрены вопросы совершенствования экологического законодательства, обращается внимание на проблемы обновления Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», обосновывается

целесообразность замены его новым законом – «Основами законодательства об охране окружающей среды».

Ключевые слова: *охрана окружающей природной среды, экологическое законодательство, экологическая безопасность, природоохранительная деятельность.*

Komarnytskiy V. The Future of the Law of Ukraine "On Environmental Protection" : What Is It?

The article deals with the issues of improving the environmental legislation of Ukraine, emphasizes the problems of updating the Law of Ukraine "On Environmental Protection". It is stated that this law has played a key role in the formation of legislation in the field of environmental protection and nature management. However, the law is currently outdated, and its format does not allow to adequately reflect the changes in the organization of environmental activities, and as a result it has accumulated provisions that do not meet the practices needs. Such provisions are being analyzed (in particular, those relating to public oversight in this area, environmental insurance, environmental audit, environmental expertise, environmental impact assessment, etc.), the expediency of their improvement on the basis of the new law in the field of environmental protection is proved.

The article considers possible conceptual approaches to the development of a new codification act in this area, including the Ecological Code of Ukraine. The author states that the idea of working out such a code has exhausted itself. During more than twenty years, environmental law experts have not reached a consensus on what future Ecological Code of Ukraine should be (should it cover all aspects of environmental protection, absorb all applicable codes and laws governing the relations in the field of natural resources, or should it be limited only regulation of environmental protection, without affecting the use of natural resources). The article reasons the expediency of replacing the obsolete Law of Ukraine "On Environmental Protection" with a new codification act in the form of Fundamentals of Environmental Protection Law that will allow to resolve key issues of environmental protection, ensuring environmental safety in Ukraine and preserving all the positive aspects, that were developed in the Law Of Ukraine "On Environmental Protection".

Key words: *environmental protection, ecological legislation, ecological safety, nature protection activity.*

УДК 349.2

Д. О. Новіков

ЕКОНОМІЗАЦІЯ ТРУДОВОГО ПРАВА: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВИКЛИКИ

Статтю присвячено розкриттю тенденцій та викликів, пов'язаних з економізацією трудового права через скасування регулятивної функції оплати праці. Установлено, що з економічної точки зору регулятивна функція оплати праці проявляється у впливі ринкових механізмів на співвідношення між попитом та пропозицією на робочу силу, на чисельність працівників і рівень їх зайнятості, оптимізацію розміщення робочої сили за регіонами, галузями господарства, підприємствам. З погляду трудового права регулятивна функція оплати праці припускає встановлення в нормах права розходжень за рівнем оплати праці залежно від кваліфікованості й суспільної значимості здійснюваної роботи. Підсумовано, що внаслідок лібералізації вітчизняного трудового права,