

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Мілімко Л.В.

(кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права та процесу Національного університету державної податкової служби України)

Анотація. У статті висвітлені положення чинних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, погляди правників, на основі аналізу яких визначені особливості структурних елементів механізму правового регулювання формування та функціонування національної екологічної мережі в Україні. Акцентована увага на тому, що у механізмі правового регулювання формування і функціонування національної екологічної мережі, у процесі реалізації концепції сталого розвитку, першочергове місце повинні займати технічні норми, правила, вимоги на основі яких будуються норми права.

Ключові слова: національна екологічна мережа, природно-заповідний фонд, механізм правового регулювання, сталий розвиток.

Milimko L.V. Legal control mechanism of formation and national environmental network in implementation of sustainable development concept.

The article highlights the provisions of the existing legislative and regulatory legal acts, legal opinions, based on an analysis which preteens particular structural elements of the mechanism of legal regulation of formation and functioning of the national ecological network in Ukraine. Aktsentovano attention to the fact that the mechanism of legal regulation of formation and functioning of the national ecologies priority network should take place technical rules, regulations, requirements on the basis of which the rule of law are based.

Keywords: national ecological network Nature Reserve Fund, the mechanism of legal regulation, sustainable development.

Постановка проблеми. Нині для України надзвичайно актуальною є проблема збереження єдиної збалансованої екосистеми. Це пов'язано з тим, що останнім часом збільшилася кількість загроз для навколишнього природного середовища. Джерелами таких загроз є – бойові дії, що відбуваються у східних регіонах України і які призводять до руйнації ґрунтового покриву, забруднення водних об'єктів, в тому числі – джерел питної води, завалення та затоплення шахт; надмірна несанкціонована суцільна вирубка лісів, а також нещадне вирубування лісових насаджень населенням для опалення житла через високі ціни на паливо; неналежне виконання функцій органами управління та руйнація управлінських зв'язків, недостатнє фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів державного бюджету та інші.

З іншого боку, як учасник міжнародних відносин, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання в рамках реалізації програми сталого розвитку і прийняла нормативно-правові акти для їх виконання. Нині настав той час коли є нагальна потреба гармонізувати екологічні, економічні, соціальні відносини в межах функціонування єдиної екосистеми.

Одним із дієвих засобів функціонування екосистеми на належному рівні в механізмі сталого розвитку є формування та удосконалення механізму функціонування екомережі України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичну основу механізму правового регулювання становлять праці С.С. Алексєєва, О.Ф. Скакун, а проблематиці формування, функціонування і розвитку екомережі присвячені праці багатьох вчених-правників, серед яких праці: Н. Р. Малишевої, В. В. Никифорова, В. І. Олещенка, Є. О. Платонової, О. Г. Топчієва та інших вчених. Однак, не дивлячись на позитивні результати їх наукових досліджень, вказана вище проблематика потребує подальшої розробки.

Мета статті полягає у встановленні особливостей структурних елементів механізму правового регулювання відносин формування і функціонування національної екологічної мережі в процесі реалізації Концепції сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Перехід на сталий розвиток продиктований актуальними потребами сьогодення і світове співтовариство з кожним роком виявляє все більше занепокоєння з питань охорони довкілля. Всесвітня стратегія охорони природи, прийнята в 1980 році, вперше у міжнародному документі містила згадку про сталий розвиток. Друга редакція ВСОП отримала назву «Турбота про планету Земля — Стратегія сталого життя» і була опублікована в жовтні 1991 року. В основу діяльності Міжнародної комісії з довкілля і розвитку і її завершальної доповіді «Наше спільне майбутнє» була покладена нова триєдина концепція сталого (еколого- соціально-економічного) розвитку. Всесвітній саміт ООН зі сталого розвитку (міжурядовий, неурядовий і науковий форум) у 2002 році підтвердив прихильність усієї світової спільноти до ідей сталого розвитку для довгострокового задоволення основних людських потреб при збереженні систем життєзабезпечення планети Земля [1, с. 7–8].

За результатами Конференції Організації Об'єднаних націй з найактуальніших загальнопланетарних питань – довкілля і сталого розвитку, що відбулася в червні 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, Кабінетом Міністрів України 26 квітня 2003 р. прийнято постанову № 634, якою затверджена Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки [2], що ґрунтується на трьох компонентах сталого розвитку – економічному зростанні, соціальному розвитку та охороні навколишнього природного середовища (нині ця програма втратила чинність у зв'язку із скороченням кількості та укрупненням державних цільових програм). Розпорядженням № 880 Кабінет Міністрів України 17 жовтня 2007 р. схвалив Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року [3]. Верховна Рада України законом від 21 грудня 2010 р затвердила Стратегію державної екологічної політики України на період до 2020 року [4]. А 25 травня 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджений Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища [5].

Правові передумови формування і функціонування екологічної мережі України вже закладені. Зокрема, основними законодавчими актами, що регулюють відносини у даній сфері є: Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р. [6], Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р. [7] та Закон України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р. [8], Закон України «Про генеральну схему планування території України» [9].

З метою надання методичної допомоги територіальним органам Мінприроди для забезпечення єдиного підходу до розроблення регіональних та місцевих схем екомережі Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 604 від 13 листопада 2009 р. [10] затверджені методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі. З прийняттям вказаного вище наказу був відмінений попередній наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 136 від 24 березня 2006 р. «Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення схем регіональної екомережі» [11], який був більш досконалим так як була більш чітко і конкретно визначена процедура розроблення та затвердження проекту схеми регіональної екомережі.

Нормативними документами, які забезпечують формування екологічної мережі на регіональному та місцевому рівнях, є рішення обласних і місцевих рад, щодо затвердження регіональних програм та схем формування екомережі, заходів з охорони біо- та ландшафтного різноманіття, зокрема рідкісних і зникаючих видів тварин і рослин, що підлягають особливій охороні, створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інші організаційні питання, а також фінансування запланованих заходів по областях.

З формування екомережі найбільш активно і дієво були проведені роботи в період 2006–2010 років. Результати цих робіт презентовані у «Національній доповіді про стан формування національної екологічної мережі України за 2006–2010 роки» [12]. Однак, вже після 2010 року роботи по формуванню екомережі уповільнилися, і навіть відмінні більш прогресивні правові акти.

На даному етапі доцільно активізувати такі роботи, а це потребує вдосконалення механізму правового регулювання, і в першу чергу, механізму реалізації прийнятих вже програм, а також норм чинних правових актів.

За визначенням О.Ф. Скакун, механізм правового регулювання – це узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим»). При цьому вченою також визначені такі елементи механізму правового регулювання: принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; акти застосування норм права [13, с. 498–499]. Безумовно, автором перелічені загальні (єдині для всіх галузей права) елементи механізму правового регулювання. Але у кожній галузі права, виходячи із її особливостей, можуть включатися лише властиві цій галузі елементи механізму правового регулювання.

З цього приводу А.Ю. Якимчук, зокрема, вбачає такі механізми реалізації загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі (як складової в механізмі сталого розвитку – прим. автора): нормативно-правове забезпечення – організаційне забезпечення – фінансове забезпечення – наукове забезпечення [14]. Такий підхід повинен бути врахований при авторському визначенні механізму правового регулювання формування та функціонування національної екологічної мережі.

Основою існування екологічних правовідносин (до яких належать правовідносини з формування та функціонування екологічної мережі) є закономірні явища природи, екологічні зв'язки, норми та вимоги екологічної безпеки. Це база, на основі якої будуються суспільні правовідносини. Тому першим елементом в механізмі правового регулювання відносин формування і функціонування національної екологічної мережі повинні бути технічні норми, правила, вимоги, а потім – принципи права, норми права і т.д. При побудові норми права необхідно не тільки «враховувати» ці вимоги, а «неухильно дотримуватися» їх і «виконувати».

Наступним етапом в механізмі правового регулювання є створення норми права та надання їй відповідної правової форми (нормативно-правового акта у формі закону, постанови, наказу, розпорядження тощо.) При подачі нормативно-правового акта до Мін'юсту на державну реєстрацію подається наукове обґрунтування доцільності його прийняття. А під час проведення державної експертизи нормативно-правового акта Мін'юст перевіряє його на відповідність чинним нормативно-правовим актам. Така процедура передбачена відповідно до пунктів 9, 10, 11 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [15].

Для сфери формування і функціонування національної екологічної мережі (як і загалом для всієї екологічної сфери) доцільно запровадити такий підхід для державної реєстрації нормативно-правового акта: реєстрація технічних норм, умов тощо, на яких базуються норми права, потім формулювання норм права з державною реєстрацією нормативно-правового акта, що базується на цих нормах. Саме від того наскільки нормою права правильно враховані закономірності розвитку і функціонування природи, екологічні зв'язки, вимоги екологічної безпеки, суспільні відносини, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого корпусу залежить якість правового регулювання.

На основі технічних норм та зареєстрованих у встановленому порядку норм права виникають правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації).

При формуванні національної екологічної мережі важливе значення мають акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків і акти застосування норм права, що впливає з того, що саме місцеві ради відіграють вагомий роль у цій сфері.

Саме при реалізації цього елемента механізму правового регулювання важливе значення мають **способи правового регулювання** – складові елементи впорядкованих суспільних відносин: дозвіл, зобов'язування (веління), заборони.

Дозвіл – це надання особі права на свої власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне). Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього способу може бути будь-яка правова норма, що надає суб'єкту право на одержання тих чи інших благ. Наприклад, права загального використання природних об'єктів, що входять до національної екологічної мережі. **Зобов'язування** (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так), наприклад, обов'язок берегти природу тощо. **Заборона** – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду (тільки так не роби). Прикладом заборони можуть бути положення норм права про заборону використання земель не за цільовим призначенням. Слід зазначити, що зобов'язання (веління) і заборони превалюють в основному в галузях, що належать до публічного права до якого належать екологічне, земельне, водне, лісове право.

Відповідну роль в механізмі правового регулювання формування та функціонування національної екологічної мережі відіграє наявність спеціально уповноваженого органу, що реалізує державну політику у зазначеній сфері. За процес формування екологічної мережі відповідає ціла низка органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ключову роль тут відіграють Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України [16], Державне агентство лісових ресурсів України [17], місцеві органи влади. В ході адміністративної реформи було ліквідовано Державну службу заповідної справи України та територіальні органи Міністерства екології і природних ресурсів України. Такі реорганізаційні зміни потягли низку проблем, зокрема, нині проблемою є наявність органів управління та визначення їх функцій щодо формування та функціонування екомережі. Крім того, актуальним залишається питання злагодженості роботи цих органів з метою координації зусиль та проведення ефективних спільних дій у напрямку розбудови регіональних екомереж та збереження природи. Місцеві органи влади повинні приділяти більшу увагу формуванню національної екологічної мережі у регіонах.

Фінансування заходів з формування та функціонування національної екологічної мережі є важливою складовою механізму правового регулювання в процесі застосування норм права. Основним джерелом покриття витрат на формування національної екологічної мережі загальнодержавного значення є кошти, передбачені у загальному та спеціальному фондах Державного бюджету України на виконання заходів, що забезпечують охорону навколишнього природного середовища. Економічна криза вплинула на те. Що фінансування екологічних заходів здійснюється за остаточним принципом і є абсолютно недостатнім для проведення подальших робіт для формування та функціонування екомережі України.

Висновки та пропозиції. Виходячи з викладеного вище варто вказати, що формування і функціонування національної екологічної мережі є важливою складовою реалізації концепції сталого розвитку.

Першим елементом в механізмі правового регулювання відносин формування і функціонування національної екологічної мережі повинні бути технічні норми, правила, вимоги, При побудові норми права необхідно не тільки «враховувати» ці вимоги, а «неухильно дотримуватися» їх і «виконувати». На основі цих технічних норм, вимог визначається та будуються принципи права, норми права. При легалізації норми права

доцільно запровадити такий підхід для державної реєстрації нормативно-правового акта: реєстрація технічних норм, умов тощо, на яких базуються норми права, потім формулювання норм права з державною реєстрацією нормативно-правового акта, що базується на цих нормах.

Правові передумови формування і функціонування екологічної мережі України вже закладені, але потребують удосконалення.

На основі технічних норм та зареєстрованих у встановленому порядку норм права виникають правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації). При реалізації цього елемента механізму правового регулювання важливе значення мають **способи правового регулювання** – складові елементи впорядкованих суспільних відносин: дозвіл, зобов'язування (веління), заборони. Зобов'язання (веління) і заборони превалюють в основному в галузях, що належать до публічного права до якого належать екологічне, земельне, водне, лісове право, нормами яких регулюються відносини формування і функціонування екологічної мережі України.

Особливу роль в механізмі правового регулювання формування та функціонування національної екологічної мережі відіграє наявність системи органів, в тому числі спеціально уповноваженого органу, що реалізує державну політику у зазначеній сфері. Реорганізаційні зміни в системі органів управління потягли низку проблем, які потребують вирішення. Зокрема, відновити спеціально уповноважений орган з формування і функціонування екомережі, а також чітко визначити функції (в тому числі контролюючі) та взаємодію органів управління у цій сфері. Місцеві органи влади повинні приділяти більшу увагу формуванню національної екологічної мережі у регіонах.

Заключним елементом у механізмі формування та функціонування національної екологічної мережі є фінансування відповідних заходів з їх правовим регулюванням, що здійснюється із загального та спеціального фондів Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Отже, основними елементами механізму правового регулювання формування і функціонування національної екологічної мережі є: технічні норми, правила, вимоги – норми права – правовідносини (способами дозволу, зобов'язування (веління), заборони; діяльності юрисдикційних органів, фінансування) – акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; акти застосування норм права.

Список використаних джерел

1. Зеркалов Д.В. Проблеми екології сталого розвитку: [Електронний ресурс] : Монографія. – К.: Основа, 2013. – 430 с.
2. 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 26.04.2003 р. № 634 (втратила чинність). // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – Ст. 847
3. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. // Офіційний вісник України. – 2007. - № 79. – Ст. 2961.
4. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: закон України від 21.12.2010 р. № 2818. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
5. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 135.
6. Про природно-заповідний фонд: закон України від 16.06.1992 р. із змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
7. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: закон України від 21 вересня 2000 р. із змінами і доповненнями. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 47. – Ст. 405.
8. Про екологічну мережу України: закон України від 24.06.2004 р. із змінами і доповненнями // Відомості Верховної ради України. – 2004. - № 45. – Ст. 502.
9. Про генеральну схему планування території України: закон України від 24.06.2004 р. // відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 30. – Ст. 204.
10. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі: наказ міністерства охорони навколишнього природного середовища № 604 від 13.11.2009 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.menr.gov.ua/.../Nakaz6042009.doc

11. Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення схем регіональної екомережі: наказ міністерства охорони навколишнього природного середовища № 136 від 24.03.2006 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.menr.gov.ua/.../Nakaz136old.doc
12. Національна доповідь про стан формування національної екологічної мережі України за 2006–2010 роки : Міністерство екології та природних ресурсів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-protection/Ekomereja_zberjennya_bioriznomanittya_zemelni_resursi_tvarinniy_ta_roslinniy_svit/publication/Nac_Dop_Ekomereja2010.pdf
13. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
14. Якимчук А.Ю. Екологічна мережа України: аналіз показників формування та аспекти управління // Електронне фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток. - № 12, 2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=665>
15. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>
16. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>
17. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>