

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

Орлов Н. А.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

В правовой литературе рыночные отношения рассматриваются как общественные отношения, в которых осуществляется товарно-денежное обращение, обусловленное спросом и предложением на производство товаров и услуг. Спрос и предложение на производство, развитие товаров и услуг – наиболее стихийные и непредсказуемые элементы рыночных отношений, которые невозможно запланировать¹. В данном определении по существу содержится ориентация на стихийный метод развития рыночных отношений, что едва ли правильно. Несомненно, в рыночных отношениях более широко обеспечивается свобода в поведении субъектов конкретных отношений, инициатива в поведении и оптимальное сочетание взаимных интересов участников рыночных отношений и т.д. Однако полностью отрицать плановость в развитии таких отношений едва ли правильно. Да и зарубежный опыт подтверждает приемлемость планирования развития рыночных отношений, например для удовлетворения государственных потребностей определенных материальных ценностей (обеспеченность страны продовольствием, в целях обороны и т.д.). Вместе с тем, приведенное определение рассчитано главным образом на отношения товарно-денежного характера и не учитывает специфику объектов экологических отношений. В большинстве своем природные ресурсы не являются объектами товарно-денежных отношений в силу того, что они прежде всего выполняют экологические функции и являются составной частью единой экологической системы.

Из этого следует важный методологический вывод – не все положения рыночных отношений применимы к экологическим. Их специфику надо учитывать и тогда, когда по внешним признакам экологические отношения носят товарно-денежный характер, например, при продаже земельного участка, принадлежащего конкретному собственнику, и изъявившему его реализовать. В данном случае земельный участок является не только объектом имущественных товарно-денежных отношений, но выполняет еще и экологические функции и это отличает его от имущественного объекта. В имущественных отношениях, регулируемых

¹ Общая теория права и государства: Учебник. / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 346-348.

гражданским правом, их субъекты находятся в юридически равном положении, в экологических же отношениях возможно сочетание властных и равных действий. Например, в договоре на выполнение работ по охране окружающей среды при строительстве очистных сооружений, пыле-газоулавливающих объектов и т.д. наблюдается юридическое равенство сторон. При возникновении же экологических чрезвычайных ситуаций преимущество отдается властным отношениям, так как необходимо осуществлять срочные меры по ликвидации их последствий. В этих случаях едва ли приемлемо юридическое равенство сторон. Таким образом, экологический фактор в рыночных отношениях имеет много специфических черт, обусловленных природными законами и их особенность должна учитываться в правовом регулировании.

Внедрение рынка в экономические отношения, обеспечивающие охрану окружающей среды, являются объективной необходимостью. Другое дело, что в Украине рыночные отношения развиваются парадоксально, с большими перекосами, как правило, на первых этапах формирования рыночных отношений без учета экологических факторов. В дальнейшем наблюдается их внедрение в законодательный процесс. Особо важным является экологизация хозяйственного законодательства.

Хозяйственное законодательство Украины первого поколения в значительной степени предопределялось Кабинетом Министров Украины в начале 1992 года. Оно было направлено на обеспечение расширения прав предприятий, многообразие субъектов хозяйствования различных форм собственности, развитие конкуренции в сфере производства и реализации товаров народного потребления, расширения сферы коммерческого расчета¹. Однако кратковременный всплеск целевой активности не привел к экономическому росту, техническому прогрессу, росту благосостояния народа. Требовалась корректировка курса реформ. Вместо этого в 1992-1993 г.г. под влиянием иностранных советников был продолжен курс на углубление и ускорение радикально-либеральных реформ.

Центральное место этого периода заняли акты, направленные на проведение кампании приватизации государственной собственности и реализацию идеи свертывания роли государства в управлении экономикой, сведению этой роли преимущественно к взиманию налогов. Налоги стали выступать не в качестве экономического регулятора, а в качестве дани, взимаемой специальным дорогостоящим и постоянно растущим государственным аппаратом. Создание огромного надзорного органа в Украине явилось следствием того, что трудности переходного периода решались не экономико-рыночными, а административными методами. Вместо органов хозяйственного управления бывшего СССР, заинтересованных в достижении положительных результатов, командовать предприятиями стали органы, представляющие административно-надзорную систему.

¹ История становления нового хозяйственного законодательства Украины дается по монографии: Хозяйственное право. Учебник. Под. ред. академика Мамутова В.К.; Киев. Юринком Интер.2002, с.122-135.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО
ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

Реформирование экономики осложнялось сложившейся в Украине структурой промышленного производства, связанного с развитием энергетической, горно-металлургической, угледобывающей, химической и машиностроительной промышленности, которые характеризуются интенсивным потреблением энергии, сырьевых, водных и земельных ресурсов, а также увеличением нагрузки на окружающую среду¹.

В этих условиях постепенно формируется экологическое законодательство, базовым законодательным актом которых становится Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.). В соответствии с его положениями принимаются Законы Украины «Об охране атмосферного воздуха» (1992 г.), «О природно-заповедном фонде Украины» (1992 г.), «О животном мире» (1993 г.), кодексы: земельный (1992 г.), лесной и о недрах (1994 г.), водный (1995 г.) и иные нормативно-правовые акты.

Особенностью этого периода является то, что законодательная база экономики была ориентирована на формирование рыночных отношений без учета экологической ситуации в Украине в рамках административно-правовой системы управления. Административный метод правового регулирования становится характерным и в сфере экологических правоотношений, не учитывающий складывающихся в стране рыночных отношений. Глобальные изменения современного мира выявили для Украины еще один парадокс: «...страны, в которых господствовала плановая экономика, стремятся внедрить индивидуализм, в то время как страны с рыночной экономикой расширяют введение планового начала, пытаясь сделать рынок более приемлемым с социальной точки зрения»².

Практика зарубежных стран свидетельствует, что рынок – сложное экономическое явление, требующее немало времени, умения в его организации. Поверхностный подход к его внедрению на практике кроме вреда ничего не дает. Социальная ориентация экономики в Украине стала осуществляться с принятием 28 июня 1996 г. Конституции.

«Одним из практических следствий выбора социально ориентированной экономики в качестве модели являются положения Конституции, обязывающие Верховную Раду, Кабинет Министров и региональные органы власти и управления осуществлять планирование в форме разработки общегосударственных и региональных программ социально-экономического развития (п. 6 ст. 85; п.3 ст. 116; п. 4 ст. 116; п.5 ст. 116; п.3 ст.119; ст. 143 Конституции). Социальная ориентация требует также целенаправленного государственного регулирования экономики с широким использованием публично-правовых средств. Средствами частноправного характера такая ориентация не может быть обеспечена. Для того чтобы планировать

¹ См. Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности // Ведомости Верховной Рады Украины. 1998, № 38-39. Ст. 248

² Рубаник В.Е. Собственность в истории российской и украинской систем права: общее и особенное. – Харьков: Консум, 2004, с. 338

социально-экономическое развитие и обеспечивать реализацию планов, нужно располагать необходимыми хозяйственными правами по управлению различного рода ресурсами, обладать соответствующей хозяйственной компетенцией»¹.

Наряду с социальной ориентацией экономики, Конституция Украины закрепила и иные положения, имеющие важное значения для формирования рыночных отношений, а также определении обязанности государства в сфере экологии. Таковыми стали:

а) разделение полномочий между органами государственной власти по распоряжению объектами государственной и коммунальной собственности (ст. ст. 116, 143)

б) предоставление каждому гражданину право пользоваться естественными объектами права собственности украинского народа (землей, недрами, атмосферным воздухом, водными и другими естественными ресурсами, находящимися в пределах территории Украины, естественными ресурсами ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны), а также объектами права государственной и коммунальной собственности (ст. 14);

в) гарантия прав собственности на землю, которая может приобретаться и реализовываться гражданами, юридическими лицами и государством исключительно соответственно закону; признание земли основным национальным богатством и нахождения ее под особой охраной государства (ст. 14);

г) предоставление собственнику не только прав, но и возложение на него определенных обязанностей. Использование собственности не должно и не может причинять вреда охраняемым законом правам и свободам граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и естественные качества земли (ст. ст. 13, 41, часть 1 ст. 15);

д) обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы – катастрофы планетарного масштаба, сохранение генофонда Украинского народа как обязанность государства (ст. 16);

е) право каждого человека и гражданина на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда (ч.1 ст. 50);

ж) гарантия прав свободного доступа граждан к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение. Такая информация никем не может быть засекречена (часть 2 ст. 50).

Основываясь на положениях ст. 16 Конституции Украины, были разработаны в 1998 году и утверждены постановлением Верховной Рады Украины «Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использование природных ресурсов и обеспечения экологической

¹ Хозяйственное право. Учебник. Под ред. академика Мамутова В.К., с.126-127.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

безопасности». Они содержат детальный анализ состояния окружающей среды в промышленности, энергетике и предприятиях ядерной отрасли, сельском хозяйстве, на транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве. Отмечая, что многолетняя энергетически-сырьевая специализация, а также низкий технологический уровень промышленности Украины поставили ее в число стран с наиболее высокими абсолютными объемами образования и накопления отходов, лишь треть которых утилизируется.

Проводимая в стране широкомасштабная военная реформа, конверсия оборонной промышленности, ликвидация ракетно-ядерного оружия и химического оружия, оставшегося со второй мировой войны, создают угрозу дальнейшего ухудшения экологической ситуации в стране.

Энерго- и природоресурсовая затратная экономика страны привела к образованию серьезных проблем экологического состояния водных объектов для всех водных бассейнов Украины. Наблюдается нарушение экологически допустимого соотношения площадей пашни, природных кормовых угодий, лесных насаждений, что отрицательно влияет на стойкость агроландшафта. Отсутствие четкого механизма управления и подлежащего государственного надзора за использованием и охраной недр привело к бесхозяйственному отношению горнодобывающих предприятий к минеральному сырью и росту необоснованных его потерь. Во многих городах и районах страны сложилась напряженная экологическая ситуация. Длительное бесконтрольное использование природных ресурсов многих лекарственных растений, интенсификация хозяйственного использования территорий с наличием лекарственных растений, неблагоприятная экологическая ситуация в зоне с высоким ресурсным потенциалом после аварии на Чернобыльской АЭС послужили причиной кризисного состояния ресурсов большинства дикорастущих лекарственных растений. Признается, что в условиях экономического и экологического кризиса при переходе к рыночным отношениям и разным формам собственности без эффективных мер со стороны государства процесс деградации генофонда флоры и фауны, ценозов, экосистем и ландшафтов станет необратимым. Основными проблемами в области охраны и регулирования использования животного мира стали его недостаточная изученность, отсутствие достоверных данных о запасах промышленных видов и объемах их добычи, ухудшение природных условий существования диких животных из-за возрастающего антропогенного воздействия и ослабление их охраны от незаконного использования и уничтожения.

Выход из создавшейся ситуации, приведшей Украину к экологическому кризису, авторы Основных направлений видят в ликвидации чрезмерной энерго- и ресурсоемкости структурно деформированного производства и устранении территориального несоответствия между административными единицами и природными системами как объектами управления. В необходимости, наряду с общегосударственными и местными уровнями управления, выделить региональный уровень управления природоохранными мероприятиями. Объектами такого управления должны стать территории в пределах двух или более областей и

Автономной Республики Крым либо распространяющиеся на территорию сопредельных государств и акваторию морской экономической зоны.

К основным приоритетам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов были отнесены:

- гарантирование экологической безопасности ядерных объектов и радиационной защиты населения и окружающей среды, сведение к минимуму вредного воздействия последствий аварии на Чернобыльской АЭС;
- улучшения экологического состояния бассейнов рек Украины и качества питьевой воды;
- стабилизация и улучшение экологического состояния в городах и промышленных центрах Донецко- Приднепровского региона;
- строительство новых и реконструкция действующих мощностей коммунальных очистных канализационных сооружений;
- предупреждение загрязнения Черного и Азовского морей и улучшения их экологического состояния;
- формирование сбалансированной системы природопользования и адекватная структурная перестройка производственного потенциала экономики, экологизация технологий в промышленности, энергетике, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте;
- сохранение биологического и ландшафтного разнообразия, заповедное дело.
- Реализовать Основные приоритеты предполагалось через отдельные межгосударственные, государственные, отраслевые, региональные и местные программы, а решение проблем техногенно-экологической безопасности осуществлять на основе:
 - перестройки техногенной среды, технического перевооружения производственного комплекса на основе внедрения новейших научных достижений, энерго- и ресурсосберегающих технологий, безотходных и экологически безопасных технологических процессов, применения восстанавливаемых источников энергии, решения проблем обезвреживания и использования всех видов отходов;
 - налаживания эффективного экологического контроля за научно-исследовательскими работами по созданию объектов искусственного происхождения, их проектированием, строительством и функционированием в целях управления техногенными нагрузками, рациональным использованием природных ресурсов и размещением производительных сил;
 - проведения классификации регионов Украины по уровням техногенно-экологических нагрузок, создания карт техногенно-экологических нагрузок;
 - разработки методологии определения степени экологического риска для окружающей среды, обусловленного техногенными объектами;
 - проведения исследований с целью создания системы моделей мониторингового контроля за объектами наблюдений в промышленности, энергетике, строительстве, транспорте и сельском хозяйстве.
- Программа действий предусматривает меры по противодействию двум типам вредного воздействия техногенной среды:

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

- в режиме нормальной эксплуатации, обусловленной несовершенством техники и технологии производства, переработки отходов;
- в аварийном режиме, вследствие отклонения от обычно допустимых условий эксплуатации, что влечет или может повлечь за собой такое воздействие на человека и природные объекты.

Реализация Основных направлений предусматривается в три этапа.

На первом этапе (1997-2000 годы) планировалось завершить и реализовать неотложные меры по ограничению вредного воздействия на окружающую среду наиболее опасных источников загрязнения.

На втором этапе (в течение 10-15 лет, начиная с 1998 года) предполагается разработать и начать реализацию комплексных программ, ориентированных на достижение баланса между уровнями вредного воздействия на окружающую среду и ее способностью к восстановлению.

На третьем этапе планируется создать систему государственного управления по использованию природных ресурсов, регулированию техногенного воздействия на окружающую среду как основу управления устойчивым развитием общества.

Главными составляющими механизма реализации государственной экологической политики должны были стать:

- государственная институциональная инфраструктура проведения природоохранной политики;
- законодательно-правовой механизм регулирования производственной деятельности юридических и физических лиц по охране, использованию природных ресурсов и их отходов;
- экономический механизм природопользования и природоохранной деятельности;
- механизм реализации международных, национальных, региональных, отраслевых и местных природоохранных программ.
- Положения Основных направлений стали добротной научной и правовой основой по экологизации земельного¹, уголовного², гражданского и хозяйственного законодательства в рамках реформ данных отраслей.

16 января 2003 года Верховной Радой Украины были одновременно приняты новые Гражданский кодекс Украины и Хозяйственный кодекс Украины. Их принятию предшествовали острые дискуссии о размежевании предмета хозяйственного и гражданского права, которые продолжаются и по настоящее время³. Не менее актуальным является уяснение роли этих отраслей права и законодательства в охране окружающей среды в условиях рынка.

¹ См. Н. Титова. Новый Земельный кодекс Украины: экологизация його норм- Підприємництво, господарства і право. 2002, №7, с.94-96.

² В особенную часть Уголовного кодекса Украины 2001 г. был введен раздел VIII. «Преступления против окружающей среды».

³ См. Хозяйственное право. Учебник. Под ред. академика В.К. Мамутова, с. 34-41.

Новый Хозяйственный кодекс Украины (ст. ст. 3,4) обеспечивает правовое регулирование деятельности предприятия, как субъекта хозяйствования, только в пределах хозяйственных отношений: хозяйственно-производственных, организационно-производственных и внутрихозяйственных¹, а природоресурсовые и природоохранительные отношения оно не регулирует. Это вытекает из законодательного определения предприятия, которое является самостоятельным субъектом хозяйствования, созданный компетентным органом государственной власти или органом местного самоуправления, или другими субъектами для удовлетворения общественных и личных потребностей путем систематического осуществления производственной, научно-исследовательской, торговой, иной хозяйственной деятельности, установленных законами(ст. 62 ХК).

Имущество предприятия составляют производственные и непроизводственные фонды, а также другие ценности, стоимость которых отображается в самостоятельном балансе предприятия. К имуществу предприятия можно также отнести земельный участок, который он может приобрести на праве собственности путем: передачи земельных участков из земель государственной или коммунальной собственности; приобретение права на земельный участок за давностью пользования (приобретательная давность); приобретение земельных участков на основании гражданско-правовых соглашений; продажи земельных участков на конкурентных началах; в других случаях, предусмотренных законом (ст. 150 ХК; ст. 82, 116, 127, 128, глава 21 ЗК).

Предприятиям для осуществления хозяйственной деятельности могут предоставляться земля и другие природные ресурсы в пользование на основании специальных разрешений (решений) уполномоченных государством органов (в том числе за плату или на иных условиях), в порядке установленных земельным, водным, лесным и другим специальным законодательством (ст. 151 ХК).

Основные права и обязанности предприятия, как природопользователя, определены ст.ст. 152 и 153 ХК. В соответствии с ними предприятия:

имеют право	обязаны
эксплуатировать полезные свойства предоставленных им природных ресурсов; использовать для хозяйственных потребностей в установленном законодательством порядке полезные	использовать природные ресурсы в соответствии с целевым назначением, определенным при их предоставлении (приобретении) для использования в хозяйственной деятельности; эффективно и экономно использовать

¹ Хозяйственно-производственными являются имущественные и другие отношения, возникающие между субъектами хозяйствования при непосредственном осуществлении хозяйственной деятельности.

Под организационно-хозяйственными отношениями понимаются отношения, складывающиеся между субъектами хозяйствования и субъектами организационно-хозяйственных полномочий в процессе управления хозяйственной деятельностью.

Внутрихозяйственными являются отношения, складывающиеся между структурными подразделениями субъекта хозяйствования, и отношения субъекта хозяйствования с его структурными подразделениями.

**УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО
ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЫНКА**

<p>ископаемые местного значения, водные объекты, лесные ресурсы, находящиеся на предоставленных им земельных участках; получать доходы от результатов хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов; получать льготные краткосрочные и долгосрочные кредиты для реализации мероприятий по эффективному использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов, а также пользоваться налоговыми льготами при осуществлении указанных мероприятий; требовать компенсации ущерба, причиненного принадлежащим природным ресурсам другими субъектами, а также устранение препятствий в осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов.</p>	<p>природные ресурсы на основе применения новейших технологий в производственной деятельности; осуществлять мероприятия по своевременному воспроизводству и предупреждению порчи, загрязнения, засорения и истощения природных ресурсов, не допускать снижения их качества в процессе хозяйствования; своевременно вносить соответствующую плату за использование природных ресурсов; осуществлять хозяйственную деятельность без нарушения прав других собственников и пользователей природных ресурсов; возмещать убытки, причиненные им собственникам или первичным природопользователям природных ресурсов; и другие обязанности.</p>
--	---

Проведенный анализ Хозяйственного Кодекса Украины показывает, что используемые предприятиями природные ресурсы являются неотъемлемой частью их хозяйственной деятельности, но предоставляются они им без учета экологической ситуации того региона (местности), на котором предприятия размещены.

Из этого можно сделать следующий вывод: субъекты хозяйствования не несут правовой ответственности за состояние окружающей среды той местности, на которой расположены и функционируют их предприятия.