

# НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

---

*Ю. Цибульський*, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## До питання ефективності екологічного планування

Останні десятиріччя світове співтовариство постає перед необхідністю вироблення та реалізації стрункої системи організаційних, технічних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на запобігання екологічній кризі, забезпечення стійкого розвитку навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Одним із найважливіших елементів щодо вирішення цього завдання є управління як необхідний механізм правового впливу на забезпечення раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів, охорони і захисту довкілля. Реалізація управління проявляється в його функціональному інструментарії, зокрема такій функції, як екологічне планування.

З огляду на місце екологічного планування у системі управління природокористуванням не можна вважати достатнім рівень наукової розробленості цієї проблематики. Так, протягом останніх майже 30 років безпосередньо питанням правових форм екологічного планування було присвячено лише декілька дисертаційних досліджень, останнє з яких здійснено ще 1991 року<sup>1</sup>. У подальшому системного аналізу цих питань

---

<sup>1</sup> Див.: *Музыченко П. П.* Прогнозирование и планирование в системе управления качеством окружающей среды (правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одесса, 1981. – 24 с.; *Навасардова Э. С.* Правовые проблемы совершенствования регионального планирования охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – 29 с.; *Ерофеев Н. И.* Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1985. – 19 с.; *Бобкова А. Г.* Правовое обеспечение экологических программ населенных пунктов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1991. – 27 с.

взагалі не здійснювалось, а в науковій літературі висвітлювалися лише деякі аспекти цієї проблеми<sup>1</sup>.

Більше того, екологічне законодавство, яке постійно оновлюється, не приділяє належної уваги питанням екологічного планування і процедури його реалізації. Достатньо сказати, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» міститься лише одна стаття, присвячена державному екологічному плануванню, а саме складанню державних екологічних програм (ст. 6). Також відповідно до цієї статті ще у 1993 році Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Положення про порядок розроблення екологічних програм<sup>2</sup>. Що ж до комплексних планів екологічного розвитку, то процедура складання цих нормативних документів взагалі ніде не передбачена і кожний суб'єкт екологічного планування розробляє та втілює ці плани на власний розсуд, спираючись на існуючу практику, що, безумовно, не можна визнати нормальним.

Виходячи з вищенаведеного, метою цієї статті і є намагання проаналізувати різновиди та зміст вказаних правових форм екологічного планування та їх ефективність.

Екологічне планування як одна з організаційних функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля охоплює всі види діяльності з розробки, складання та реалізації екологічних імперативів у сфері екології. Існує дві основні правові форми планування, а саме: екологічні програми та комплексні плани екологічного розвитку, які враховують поряд з факторами впливу на довкілля інші природні фактори, зміни екологічної обстановки, кліматичні та сезонні зміни, хід природних процесів тощо<sup>3</sup>. Своїм змістом екологічні програми порівня-

<sup>1</sup> Див., напр.: *Малишева Н. Р.* Организационно-правовой механизм планирования мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов // Советы народных депутатов и охрана окружающей среды / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – Киев, 1984; *Гетьман А.* Процесуальний порядок здійснення екологічного планування // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4 (11); *Качаровська Л. М.* Планування раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища: регіональний аспект // Хмельниц. ін-т регіон. упр. та права. – Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. управління та права. – 2002. – № 3. – С. 207–214.

<sup>2</sup> Положення про порядок розроблення екологічних програм: Затв. постановою КМ України від 31 груд. 1993 р. № 1091 // Вісник Верховної Ради України. – 1994.

<sup>3</sup> Екологічне право України: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / За ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. – Х., 2001. – С. 59; Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. – Одесса, 2001. – С. 132.

но з планами охоплюють більш широкий спектр організаційно-управлінських, господарсько-виробничих, техніко-економічних, юридичних та інших видів діяльності, спрямованої на створення необхідних умов раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля<sup>1</sup>.

Як зауважує академік А. П. Гетьман, плани і програми поділяються на різні види, що обумовлено певними критеріями — територіальністю; поресурсовою спрямованістю; специфікою органів, що їх розробляють; строками дії та ін.<sup>2</sup>

Кожному з названих видів екологічного планування притаманні особливості, обумовлені формами і методами діяльності відповідних державних органів, ступенем і характером їх участі у розробці, територіальністю розроблюваних планів і програм, поресурсовою спрямованістю та ін. Проте процедура розробки, складання та реалізації екологічних імперативів в основному залишається єдиною безвідносно до видового розрізнення екологічного планування.

Станом на сьогодні можна констатувати певні зрушення у нормативному забезпеченні розробки та реалізації екологічних програм. В основному це проявляється у кількісному збільшенні прийнятих державних екологічних програм. Головним же кроком вперед стало прийняття у 2004 році Закону України «Про державні цільові програми». У ньому, крім визначення дефініції «державна цільова програма» та наведення переліку різновидів державних цільових програм, передбачені основні стадії розроблення та виконання державної цільової програми.

Виходячи з того, що екологічна програма є різновидом державної цільової програми, цей порядок може бути застосований для розробки і реалізації таких екологічних програм.

Відповідно до Закону України «Про Державні цільові програми»<sup>3</sup> під державною цільовою програмою слід розуміти комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використан-

<sup>1</sup> Див.: Гетьман А. Процесуальний порядок здійснення екологічного планування // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4(11). – С. 101.

<sup>2</sup> Там само. – С. 101–102.

<sup>3</sup> Про державні цільові програми: Закон України № 1621-ІУ від 18. 03. 2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

ням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою екологічних державних цільових програм є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків. Найбільш важливі державні екологічні програми затверджуються Законами України. Такою є загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів<sup>1</sup>, спрямована на забезпечення виконання Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (1994 р.), Міністерської декларації про захист Чорного моря (1993 р.) та Стратегічного плану дій щодо відтворення та захисту Чорного моря (1996 р.). Відповідним Законом України затверджено також загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки<sup>2</sup>, розроблену в контексті вимог стосовно подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту. До цієї категорії програм можна віднести Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки<sup>3</sup>, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення населення якісною питною водою відповідно до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання»<sup>4</sup>.

Верховна Рада України також затверджує своїми постановами відповідні програми. Так, нею було затверджено Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники»)<sup>5</sup>, Національну

<sup>1</sup> Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Закон України № 2333-III від 22. 03. 2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 28. – Ст. 135.

<sup>2</sup> Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України № 1989-III від 21. 09. 2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

<sup>3</sup> Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки: Закон України № 2455-IV від 03. 03. 2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15. – Ст. 243.

<sup>4</sup> Про питну воду та питне водопостачання: Закон України № 2918-111 від 10. 01. 2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

<sup>5</sup> Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні: Постанова Верховної Ради України № 177/94-ВР від 22. 09. 1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 48. – Ст. 430.

програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води<sup>1</sup>.

Мінприроди України, відповідно до покладених на нього завдань та згідно із законодавством, забезпечує розроблення і виконання державних програм з питань охорони навколишнього природного середовища<sup>2</sup>.

Під екологічною програмою слід розуміти комплекс взаємоузгоджених територіальних заходів, спрямованих на поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства.

Державна екологічна програма передбачає заходи щодо стабілізації та поліпшення стану навколишнього середовища України чи окремих його складових (повітряного басейну, водних ресурсів тощо). Також існує нормативний порядок фінансування екологічних програм різного рівня<sup>3</sup> та порядок їх погодження і затвердження.

Різновидом Державних екологічних програм відповідно до ст. 36 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»<sup>4</sup> є також державні наукові та науково-технічні програми. Вони є основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки шляхом концентрації науково-технічного потенціалу країни для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем.

Прикладами Державних екологічних програм є: Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища<sup>5</sup>; Програма поетапного припинення використання етилованого бензину в Україні, підготовлена з метою виконання Загальноєвропейської стратегії поступового припинення використання етилованого бензину та Протоколу про важкі метали до Конвенції 1979 року про

<sup>1</sup> Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води: Постанова Верховної Ради України № 123/97-ВР від 27. 02. 1997 // Голос України. – 1997. – № 53.

<sup>2</sup> Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Указ Президента України № 1842/2005 від 27. 12. 2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3257.

<sup>3</sup> Про затвердження Інструкції про порядок використання і обліку позабюджетних коштів бюджетних установ та звітності про них: Наказ Голов. упр. Держ. казначейства України [Головне управління Державного казначейства України] [3001] № 63 від 11. 08. 1998 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 37. – Ст. 1368.

<sup>4</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України № 1977-ХН від 13. 12. 1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

<sup>5</sup> Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища: Розпорядження КМ України № 992-р від 31. 12. 2004 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 40.

транскордонне забруднення повітря на великі відстані<sup>1</sup>, прийнятих у червні 1998 року в м. Оргус (Данія) на Четвертій конференції міністрів «Навколишнє середовище для Європи».

Кількість розроблених у галузі екологічного програмування нормативних актів справляє враження, що справи у цій сфері йдуть досить добре. Але, як зазначається у повідомленні відділу інформації програми розвитку ООН в Україні, ООН звернулася до України із закликом більше уваги приділяти питанням екології. У цьому зверненні відмічається дуже низький пріоритет екологічної складової у національних програмах розвитку, що відлякує, до речі, іноземних інвесторів. Також міжнародні організації підкреслюють, що незважаючи на те, що в Україні існують численні екологічні закони, накази та постанови, досі не сформований загальний документ у галузі охорони довкілля. Утім у 2007 році Верховна Рада відмовилася врегулювати екологічну сертифікацію виробництв<sup>2</sup>.

Другою правовою формою здійснення екологічного планування, як відзначалось вище, є комплексні плани екологічного розвитку. Стосовно них, на жаль, треба констатувати практично повну відсутність нормативної бази, яка б урегульовувала процес їх підготовки, прийняття та реалізації. В основі дій суб'єктів планування лежать загальні наукові підходи до планування як такого. Це не дозволяє враховувати специфіку складання саме екологічних планів.

Взагалі розрізняють державні, територіальні та місцеві; регіональні, галузеві; довгострокові і поточні плани. В юридичній літературі свого часу були запропоновані різні варіанти стадійності процесу планування. Їх можна поділити на дві групи: стадії провадження загального планування і стадії провадження екологічного планування. Щодо провадження загального планування виділяють такі стадії: передпланова підготовка; розробка планів; їх можливі зміни і затвердження; організація виконання; контроль за виконанням<sup>3</sup>.

Стадії провадження, виділені в юридичній літературі, у цілому відповідають названим вище стадіям, але характеризуються більшою «дрібністю». Так, Е. Навасардова вважає, що в процесі екологічного планування необхідно виділити: 1) прийняття концепції економічного і соціального планування; 2) розробку передпланових актів; 3) розробку

<sup>1</sup> Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані від 13. 11. 1979.

<sup>2</sup> ООН: Екологія пугает инвесторов // <http://www.podrobnosti.ua/print/technologies/nature/2007/06/15/432573.html>.

<sup>3</sup> Управленческие процедуры / Отв. ред. Б. М. Лазарев. – М., 1988. – С. 45.

проектів планів економічного і соціального розвитку; 4) екологічну експертизу; 5) доведення завдань до виконавців; 6) контроль за виконанням планів; 7) коректування планів<sup>1</sup>.

М. Єрофєєв виділяє такі стадії провадження екологічного планування: 1) передпланова робота; 2) розробка, затвердження та доведення до виконавців контрольних цифр по основних природоохоронних показниках; 3) розробка проектів планів по охороні довкілля на різних рівнях управління; 4) розробка природоохоронного розділу державного плану економічного і соціального розвитку, його затвердження та доведення завдань до виконавців; 5) затвердження виконавцями своїх планів щодо охорони довкілля<sup>2</sup>.

На думку Н. Малишевої, у провадженні з екологічного планування існують такі стадії: 1) розробка проекту плану охорони природи і раціонального використання природних ресурсів; 2) його розгляд і затвердження представницькими органами; 3) контроль за виконанням; 4) підведення підсумків виконання планів, розгляд і затвердження звітів<sup>3</sup>.

З наведеного аналізу видно, що стадії розробки екологічних планів «прив'язувались» до планування соціального і економічного розвитку окремого регіону або держави в цілому. Крім того, ми цілком погоджуємось з академіком А. П. Гетьманом, який вважає недоцільним включати до стадій екологічного планування таку стадію, як екологічна експертиза<sup>4</sup>. Вона являє собою самостійну функцію управління у сфері природокористування та охорони довкілля з власними самостійними стадіями. Розглядати таке провадження як окрему стадію іншого провадження буде невірним.

Узагальнюючи існуючі в науковій літературі точки зору, а також практику екологічного планування, можна виділити такі стадії складання екологічних планів: 1) організація підготовки екологічного плануван-

<sup>1</sup> Див.: *Навасардова Э. С.* Правовые проблемы совершенствования регионального планирования охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – С. 11.

<sup>2</sup> Див.: *Ерофеев Н. И.* Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1985. – С. 10–11.

<sup>3</sup> Див., напр.: *Мальшева Н. Р.* Организационно-правовой механизм планирования мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов // *Советы народных депутатов и охрана окружающей среды* / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – Киев, 1984. – С. 129.

<sup>4</sup> Див.: *Гетьман А.* Процесуальний порядок здійснення екологічного планування // *Вісник Академії правових наук України*. – 1997. – № 4(11). – С. 103.

ня; 2) розробка проекту екологічного планування; 3) розгляд і затвердження проекту екологічного планування; 4) контроль за його виконанням.

На стадії організації підготовки екологічного планування здійснюється підготовка необхідної передпланової документації, на якій базуватиметься зміст розроблюваного проекту плану природоохоронних заходів.

Важливим суб'єктом цієї стадії є безпосередній виконавець підготовки проектів екологічного планування. Коло таких осіб дуже широке, що обумовлено не тільки видовим різноманіттям форм екологічного планування, його поресурсовою спрямованістю та іншими чинниками, а й практикою розробки проектів екологічного планування, що склалася. Так, на промислових підприємствах здійснюють планування спеціальні підрозділи з охорони природи, а там, де вони відсутні, — відділ капітального будівництва, техніки безпеки, головного механіка, головного енергетика тощо.

Безпосередніми виконавцями організації підготовки екологічного планування можуть бути й інші особи. Практиці відомі випадки, коли розробка проектів екологічного планування покладалася на представників громадськості, спеціально створені для цього комісії рад народних депутатів за участю органів управління використанням і охороною довкілля.

У юридичній літературі були також висловлені рекомендації щодо можливостей створення на основі відкритих конкурсів та дискусій творчих груп серед учених і практиків для розробки проектів екологічних програм<sup>1</sup>.

Стадія організації підготовки проекту екологічного планування припускає виконання певних юридичних дій для безпосередньої розробки проекту. Необхідним є виконання різних прогнозів, що дає змогу обґрунтувати ті чи інші рішення як у цілому по охороні довкілля, так і з окремих його синтетичних проблем. Прогнозування на стадії, що аналізується, є важливою умовою для подальшого складання проектів екологічного планування. При цьому, як зазначено у ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прогнозування (короткострокове і довгострокове) змін навколишнього природного середовища повинно враховуватися при розробці і виконанні програм та заходів з охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

<sup>1</sup> Див.: Бобкова А. Г. Правовое обеспечение экологических программ населенных пунктов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1991. — С. 16.



Така стадія завершується складанням протоколу, де слід відобразити перелік виконаних передпланових робіт, складених документів та загальний підсумок про можливість розробки проекту екологічного планування.

На стадії розробки проекту екологічного планування здійснюється фактичне створення проекту екологічно обґрунтованих імперативів раціонального і комплексного використання природних ресурсів, їх відтворення, а також довкілля.

Розробка проекту екологічного планування розпочинається з аналізу передпланової документації, визначення основних напрямків складання планів та програм. Тут враховуються прогнози розвитку різних галузей народного господарства, специфіка регіонів, поресурсова або територіальна спрямованість передбачуваних проектів екологічного планування.

Складений проект підлягає узгодженню з компетентними державними органами, які оцінюють його якість, обґрунтованість та ефективність. У законодавстві не визначені органи, які повинні узгоджувати складений проект. Уявляється, що ними мають бути органи управління використанням та охороною довкілля, а також місцеві ради. У ході узгодження можливе коректування деяких позицій проекту: кількості засобів, що виділяються з бюджету на охорону довкілля і відтворення окремих природних ресурсів; збільшення (зменшення) площ, необхідних для лісовідтворення та ін.

На стадії розгляду і затвердження проекту екологічного планування відбувається надання йому характеру адміністративного акта, обов'язкового для виконання і дотримання всіма юридичними та фізичними особами, яких він стосується.

Завершується порядок здійснення екологічного планування стадією контролю за ходом виконання екологічних планів та програм.

Отже, слід зазначити, що чинне екологічне законодавство не забезпечує процедуру екологічного планування. Порядок складання екологічних планів в основному являє собою, як зазначалося вище, результат практики розробки різних природоохоронних засобів. Тому з метою удосконалення процедури реалізації процесу екологічного планування доцільно розробити і затвердити Положення про порядок екологічного планування, у якому можна передбачити такі питання: стадії планування; учасники процесу; права і обов'язки учасників процесу планування; гарантії здійснення таких прав і обов'язків; зміст діяльності, що виконується на окремих стадіях планування; строки та ін. Це дасть змогу значно поліпшити процедуру екологічного планування, усунути певні прогалини в екологічному законодавстві і практиці його застосування.