

лансам матеріальних і фінансових ресурсів, і пропозиція щодо його прийняття є «надзвичайно небезпечною»<sup>1</sup>. А що ж тут небезпечного? Саме таким і повинно бути господарське законодавство, якщо ми бажаємо уникнути подальших негативних наслідків недостатнього державного регулювання господарських, підприємницьких відносин, які вже зараз завдали відчутної шкоди економіці<sup>2</sup>.

Небезпечнішим здається крутий поворот від «нічого приватного» до «нічого публічного» в регулюванні економічних відносин, який запропонований авторами проекту Цивільного кодексу і широко розрекламований ними в пресі. Тому слід уникати крайнощів і визначити в майбутньому законодавстві оптимальне співвідношення методів публічно-правового і приватноправового регулювання.

*Надійшла до редколегії 17.10.97*

## ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЇ

*А. ГЕТЬМАН, проф. НЮА України*

### ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Екологічне планування розглядається законодавством України як одна із функцій державного управління у сфері екології. Відповідно до п. 3 ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено забезпечення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм охорони довкілля (п. 3 ст. 119 Конституції).

Слід зазначити, що екологічне планування є одним з важливих елементів, що складаються в державі ринкових відносин. Про це свідчить досвід розвинутих країн Європи, Америки та Азії, де в державних планах розвитку економіки перед-

<sup>1</sup> Див.: Головатий С., Довгерт А. Щоб родило правове поле. Новий Цивільний кодекс України — найпріоритетніший акт для реформування українського права//Уряд, кур'єр. 1996. 14 груд.

<sup>2</sup> Приклади цього наведені, зокрема, в статтях: Притико Д., Джунь В. Как упорядочить хозяйственный механизм//Закон и бизнес. 1997. 24 сент.; Винник О. Захист суспільних інтересів в процесі здійснення підприємницької діяльності//Предпринимательство, хозяйство и право. 1997. № 9. С. 14.

бачаються заходи щодо охорони природи, розроблюються спеціальні програми і прогнози в галузі охорони довкілля, здійснюється просторове планування земель, лісів та деяких інших об'єктів природи<sup>1</sup>.

Тому дослідження процесуального порядку (провадження) екологічного планування є актуальним з позиції його подальшого розвитку та удосконалення як необхідної функції державного управління, котру слід розглядати як рівну серед інших функцій управління у сфері екології.

Під процесуальним порядком (провадженням) здійснення екологічного планування слід розуміти діяльність спеціально уповноважених державних органів управління використанням, відтворенням і охороною довкілля та інших суб'єктів права, спрямовану на створення екологічно обгрунтованих імперативів раціонального та комплексного використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорони довкілля.

Практична значущість провадження екологічного планування полягає в тому, що тут відбувається **реалізація (застосування)** матеріально-правових норм екологічного права, котрі регулюють суспільні відносини щодо розробки, прийняття та реалізації екологічних планів і програм, в яких визначаються мета, основні напрямки і конкретні завдання раціонального використання, відтворення і охорони довкілля.

Термін «екологічне планування» в юридичній літературі використовується в широкому аспекті. Ним охоплюються усі види діяльності по розробці, складанню та реалізації екологічних імперативів, які забезпечують раціональне і комплексне використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорону довкілля. Формами екологічних імперативів можуть бути власне плани природоохоронних заходів та екологічні програми. Своїм змістом екологічні програми у порівнянні 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.

Як плани, так і програми поділяються на різні види, що обумовлено певними критеріями — територіальністю; ресурсовою спрямованістю; і органами, котрі їх розробляють; строками дії та ін. Розрізняються: державні, територіальні та місцеві; регіональні, галузеві; довгострокові і поточні плани та програми.

<sup>1</sup> Див.: Лисицин Е. Н. Экологическая политика США (государственно-правовое регулирование охраны окружающей среды). М., 1986. С. 99; Круглов В. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. М., 1989. С. 33 та ін.

Кожному з названих видів екологічного планування притаманні характерні особливості, обумовлені формами і методами діяльності відповідних державних органів, ступенем і характером їх участі в 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.

Екологічне законодавство, що оновлюється, не приділяє уваги питанням екологічного планування і особливо процедури його реалізації. Досить сказати, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» міститься лише одна стаття, присвячена державному екологічному плануванню, — складанню державних екологічних програм (ст. 6). Визнати таке положення правильним не можна.

Тому уявляється, що чинне поресурсове екологічне законодавство повинно бути істотним чином доповнено як відповідними розділами і статтями, що регулюють матеріальні відносини у сфері екологічного планування, так і нормами процесуального характеру, котрі забезпечують порядок реалізації таких матеріальних норм.

В юридичній літературі були запропоновані різні варіанти стадійності процесу планування. Їх можна поділити на дві групи: стадії провадження загального планування і стадії провадження економічного планування. Так, щодо провадження загального планування виділяють наступні стадії; передопланова підготовка; розробка планів; їх можливі зміни і затвердження; організація виконання; контроль за виконанням<sup>1</sup>.

Стадії провадження екологічного планування, виділені в юридичній літературі, в цілому відповідають названим вище стадіям, але характеризуються більшою «дрібністю». Так, Е. Навасардова вважає, що в процесі екологічного планування необхідно виділити: а) прийняття концепції економічного і соціального планування; б) розробку передопланових актів; в) розробку проектів планів економічного і соціального розвитку; г) екологічну експертизу; д) доведення завдань до виконавців; е) контроль за виконанням планів; ж) коректування планів<sup>2</sup>.

М. Єрофеев виділяє такі стадії провадження екологічного планування: а) передопланова робота; б) розробка, затвердження та доведення до виконавців контрольних цифр по ос-

<sup>1</sup> Див.: Управленческие процедуры/Отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1988. С. 45.

<sup>2</sup> Див.: Навасардова Э. С. Правовые проблемы совершенствования регионального планирования охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11.

новним природоохоронним показникам; в) розробка проектів планів по охороні довкілля на різних рівнях управління; г) розробка природоохоронного розділу державного плану економічного і соціального розвитку, його затвердження та доведення завдань до виконавців; д) затвердження виконавцями своїх планів по охороні довкілля<sup>1</sup>.

За думкою Н. Малишевої, у провадженні з екологічного планування існують такі стадії: а) розробка проекту плану охорони природи і раціонального використання природних ресурсів; б) його розгляд і затвердження представницькими органами; в) контроль за виконанням; г) підбиття підсумків виконання планів, розгляд і затвердження звітів<sup>2</sup>.

Між тим звертає на себе увагу та обставина, що стадії екологічного провадження «прив'язувалися» до планування соціального і економічного розвитку окремого регіону або держави в цілому. Крім того, вважаємо за недоцільне виділяти в провадженні з екологічного планування таку стадію, як екологічна експертиза, оскільки вона являє собою самостійне провадження еколого-правового процесу з власними самостійними стадіями. Розглядати таке провадження як окрему стадію іншого провадження буде невірним як з позиції управлінських функцій в галузі використання і охорони довкілля, так і з позиції поділу еколого-правового процесу на окремі провадження.

Таким чином, базуючись на точках зору, які є в юридичній літературі, про стадії провадження екологічного планування, існуючій процедурній практиці його складання і реалізації, аналізі еколого-процесуальних норм у сфері планування, необхідно виділяти такі стадії: а) організація підготовки екологічного планування; б) розробка проекту екологічного планування; в) розгляд і затвердження проекту екологічного планування; г) контроль за його виконанням.

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

Важливим суб'єктом даної стадії є безпосередній виконавець організації підготовки проектів екологічного планування. Коло таких осіб дуже широке, що обумовлено не тільки видо-

<sup>1</sup> Див.: *Ерофеев Н. И.* Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1985. С. 10—11.

<sup>2</sup> Див.: *Малышева 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. К., 1984. С. 129.

вою різноманітністю форм екологічного планування, його ресурсовою спрямованістю та іншими чинниками, а й практикою розробки проектів екологічного планування, що склалася. Так, на промислових підприємствах плануванням займаються спеціальні підрозділи з охорони природи, а там, де вони не створені,— відділи 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.

В юридичній літературі були також висловлені рекомендації про можливість створення на основі відкритих конкурсів та дискусій щодо них творчих груп з числа вчених і практиків для розробки проектів екологічних програм<sup>1</sup>.

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

Дана стадія завершується складанням протоколу, де слід відобразити перелік виконаних передопланових 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 охорони довкілля.

Розробка проекту екологічного планування розпочинається з аналізу передопланової документації, визначення основних напрямків складання планів та програм. Тут враховуються прогнози розвитку різних галузей народного господарства,

<sup>1</sup> Див.: Бобкова А. Г. Правовое обеспечение экологических программ населенных пунктов: Дис. ...канд. юрид. наук. Х., 1991. С. 61.

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 процесі 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 придання йому характеру адміністративного акта, обов'язкового для виконання і дотримання усіма юридичними та фізичними особами, яких він стосується.**

**Процесуальний порядок здійснення екологічного планування завершується стадією контролю за ходом виконання екологічних планів та програм.**

На закінчення слід зазначити, що чинне еколого-процесуальне законодавство України не забезпечує процедуру екологічного планування. Порядок складання екологічних планів та програм в основному являє собою результат практики розробки різних природоохоронних засобів. Тому з метою удосконалення процедури реалізації матеріально-правових норм у сфері екологічного планування доцільно розробити і затвердити Положення про порядок екологічного планування, в якому можна зосередити такі питання: стадії даного виду провадження; учасники процесу; еколого-процесуальні суб'єктивні права і юридичні обов'язки; гарантії здійснення таких прав і обов'язків; зміст процесуальної діяльності, що виконується на відповідних стадіях провадження; строки та ін. Це дасть змогу значно поліпшити процедуру екологічного планування, усунути прогалини в еколого-процесуальному законодавстві та практиці його застосування.

*Надійшла до редколегії 08.09.97*