

Надійшла до редакції 28.12.2007 р.

УДК 349.6 (477)

В.Л. Бредіхіна, канд. юрид. наук
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОЕКТІВ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах суспільного життя, яке розвивається під впливом економічної й екологічної кризи, виникає нагальна необхідність ефективної реалізації державної екологічної політики, впровадження нових засобів охорони навколишнього природного середовища, збереження природних ресурсів. У зв'язку з цим проблема збалансування на міжнародному й національному рівнях економічних та екологічних інтересів суспільства є досить актуальною.

У рамках прийнятої міжнародним співтовариством концепції сталого розвитку важливого значення й особливої гостроти набуває питання забезпечення ефективності економіко-правового механізму природокористуван-

ня, спрямованого на підтримання природоохоронної діяльності, а в кінцевому підсумку – гарантування безпечного для життя і здоров'я людини довкілля. Однією зі складових частин такого механізму є здійснення й реалізація екологічних інвестиційних проектів.

Зазначені питання є відносно новими для дослідження в еколого-правовій науці, але загальні засади економіко-правового механізму природокористування, окремі сторони екологічної проектно-ї діяльності вже знайшли своє відбиття в роботах таких учених, як В.І. Андрейцев [1; 2], В.В. Костицький [5], Ю.С. Шемшученко, Н.Р. Малишева, М.І. Єрофєєв [4], та інших. Науковцями належним чином проаналізовані основні джерела фінансування природо-

охоронної діяльності, правове забезпечення екологічної експертизи проектів, такі складники економічного механізму, як екологічне страхування й екологічний аудит. У той же час ще вимагають свого дослідження й подальшого опрацювання принципи й форми правового регулювання здійснення екологічних інвестиційних проектів в Україні, їх особливості й умови виконання.

Завданням статті є визначення основних засад правового забезпечення екологічної проектної діяльності, окреслення кола суб'єктів, які здійснюють державне управління в зазначеній сфері, аналіз чинного законодавства з метою його подальшого вдосконалення.

Екологічна проектна діяльність становить собою сукупність запланованих еколого-економічних, організаційних заходів (або видів) діяльності, спрямованих на забезпечення охорони навколишнього природного середовища, надання екологічних послуг, виробництва екологічних продуктів. Екологічні проекти зазвичай є частинами міжнародних або національних екологічних програм і здійснюються в їх рамках. Взаємодія міжнародного й національного правового регулювання еколого-економічної діяльності виявляється в нижченаведених аспектах. Міжнародне право накреслює орієнтири

шляхів розвитку національного законодавства з метою їх узгодження з міжнародними вимогами і стандартами. Національне законодавство, у свою чергу, створює механізми для успішного виконання умов міжнародного регулювання, а також забезпечує правові передумови до вступу держави в різні форми міжнародного співробітництва й до належного його розвитку.

Основні міжнародні положення щодо здійснення еколого-проектної діяльності імплементуються законодавством України. Стандарти й перспективи міжнародної екологічної політики застосовуються, відпрацьовуються на національному рівні й мають забезпечуватися відповідними механізмами з урахуванням національних, регіональних і місцевих умов реалізації державної екологічної й економічної політики. Це, у свою чергу, змушує нашу державу й суспільство гармонізувати свої еколого-економічні ідеї та принципи на рівні світових вимог і трансформувати їх до рівня світового співтовариства.

З метою виконання домовленостей у рамках підсумкових документів, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.), за рішеннями Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради України, місцевих органів виконавчої влади було розроблено про-

грамні документи, в яких ураховано принципи сталого розвитку, спрямовані на розв'язання глобальних, національних і регіональних проблем еколого-економічної діяльності й захисту довкілля. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів від 26 квітня 2003 р. було затверджено Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки, основними завданнями якої є впровадження моделей і проектів виробництва і споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людства, охорону й раціональне використання природних ресурсів, оптимізацію ресурсної бази економічного й соціального розвитку [6; 2003. – № 18-19. – Ст. 847]. Ця Програма стала одним з перших кроків формування нормативно-правової системи еколого-економічної діяльності й управління інвестиційними міжнародними екологічними проектами в Україні.

Однак слід зазначити, що на сьогодні національному екологічному законодавству, на жаль, бракує спеціальних правових актів, які регулювали б порядок здійснення й реалізації саме екологічних інвестиційних проектів, ураховували б їх особливості. Це питання є певною прогалиною в правовій доктрині й законотворчому процесі, що викликано, на-

самперед, новизною суспільних відносин, що складаються в даній сфері й потребують поглибленого дослідження, вдосконалення й наукового осмислення. Зазначена еколого-економічна діяльність на даний час регулюється деякими загальними правовими нормами, царина дії яких охоплює окремі сторони управління екологічними проектами.

Зокрема, правова регламентація в зазначеній сфері відбувається за такими напрямками:

а) загальні засади інвестиційної й інноваційної діяльності;

б) природоохоронні заходи (необхідність збереження окремих природних об'єктів і природних ресурсів при виконанні проектної діяльності);

в) екологічна експертиза (оцінка впливу проекту чи запропонованої діяльності на навколишнє природне середовище);

г) здійснення екологічного аудиту (з'ясування відповідності проекту або певної діяльності встановленим екологічним нормативам, стандартам, вимогам екологічної безпеки);

ґ) екологічне страхування;

д) участь громадськості в обговоренні інвестиційних екологічних проектів;

е) узгодження міжнародних екологічних проектів з місцевими екологічними планами та програмами, з діяльністю органів місцевого самоврядування та ін.

На сьогодні перелічені питання регламентуються Конституцією України, Законами України «Про інвестиційну діяльність» [3; 1991. – № 47. – Ст. 646], «Про режим іноземного інвестування» [3; 1996. – № 19. – Ст. 80], «Про охорону навколишнього природного середовища» [3; 1991. – № 41. – Ст. 546], «Про екологічний аудит» [3; 2004. – № 45. – Ст. 500], «Про екологічну експертизу» [3; 1995. – № 8. – Ст. 54], «Про місцеве самоврядування в Україні» [3; 1997. – № 24. – Ст. 170] та іншими нормативними актами.

Центральними державними органами, які спрямовують і координують на національному рівні вказану діяльність, є Кабінет Міністрів, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство аграрної політики, Міністерство охорони здоров'я України та ін.

Головна роль в державному управлінні екологічними інвестиційними проектами належить Кабінету Міністрів України. Цей орган реалізує державну політику в царині інвестиційної й інноваційної екологічної діяльності, впроваджує заходи по здійсненню пріоритетних напрямків останньої з охорони довкілля, затверджує порядок державної реєст-

рації екологічних інноваційних проектів і ведіння їх Державного реєстру.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України відповідно до покладених на нього завдань забезпечує: (а) розробку й виконання державних програм з питань охорони довкілля; (б) державну екологічну експертизу програм, планів та екологічних проектів, у тому числі й інвестиційних; (в) методичну організацію еколого-аудиторської діяльності; (г) державний контроль за додержанням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів і ліцензійних умов при виконанні екологічних проектів, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів; (д) відповідно до законодавства міжнародне співробітництво з питань управління екологічними проектами.

Суттєвим кроком у правовій регламентації екологічної проектної діяльності є утворення в 2007 р. Національного агентства екологічних інвестицій України [6; 2007. – № 26. – Ст. 1054]. Серед основних завдань цього державного органу можна відзначити: (а) участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної інвестиційної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища й в регулюванні негативного антропогенного впливу на зміну клімату; (б) дот-

римання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів, передбачених Кіотським протоколом до неї, в тому числі щодо виконання проектів, спрямованих на залучення інвестицій в охорону довкілля.

Крім цього, Національне агентство екологічних інвестицій (а) опрацьовує й погоджує з Міністром охорони навколишнього природного середовища пропозиції по фінансуванню екологічних проектів зазначеного напрямку; (б) бере участь у підготовці або в межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України; (в) забезпечує виконання зобов'язань, взятих Україною за міжнародними договорами; (г) впроваджує заходи по співробітництву України з Європейським Союзом з питань зміни клімату; (д) спрямовує бюджетні кошти на освоєння нових екологічних технологій; (е) здійснює інші функції. Важливо також, що зазначений орган виступатиме оператором обороту коштів від продажу квот на шкідливі викиди. Очікується, що в результаті цього отримані кошти сформують спеціальний фонд у Державному бюджеті України, який буде спрямований на підтримку державних програм екологічних інвестицій.

Екологічні проекти потребують відповідного фінансування. Тому управління ними має регу-

люватися передусім законодавством про інвестиційну й інноваційну діяльність в Україні. Суттєвим важелем у цій сфері є правове регламентування суспільних відносин, що виникають між суб'єктами в процесі управління зазначеними проектами.

При цьому чинне законодавство України, на жаль, не містить відповідних правових приписів, які створювали б привабливий клімат для залучення інвестицій у царину природоохоронної діяльності. Між тим це не тільки можливо, а за сучасних умов і конче необхідно. Але для цього має бути створено відповідне правове підґрунтя, яке забезпечувало б належну базу для залучення як вітчизняних, так і іноземних інвестицій у сферу здійснення таких екологічних проектів. На законодавчому рівні повинні знайти закріплення також спеціальні гарантії для екологічних інвесторів.

Слід зауважити, що законодавство окремо вирізняє й закріплює пріоритетні напрямки для інвестиційної й інноваційної діяльності в галузі екології [3; 2003. – № 13. – Ст. 93]. Серед них важливе місце займають: (а) охорона й оздоровлення людини та навколишнього природного середовища; (б) упровадження новітніх ресурсозберігаючих технологій; (в) обладнання й технології для використання альтерна-

тивних джерел енергії тощо. Подані до розгляду інноваційно-інвестиційні проекти повинні відповідати встановленим напрямкам. Вони можуть отримувати державну підтримку, що полягає у створенні режиму найбільшого сприяння виконанню робіт, спрямованих на їх реалізацію, й концентрації на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів, що має стати каталізатором для залучення іноземних інвестицій.

Для успішного інвестування в екологічні проекти важливою є норма ст. 11 Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо створення пільгових умов інвесторам, які здійснюють таку діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках. Однак дія цього положення неодноразово призупинялася, змінювалася й у повному обсязі ще не діє, що суттєво знижує економічну привабливість інвестування в екологічні проекти.

При управлінні екологічними інвестиційними проектами варто враховувати деякі їх особливості, які можуть впливати на форми, види й сам процес екологічного інвестування.

По-перше, цей вид еколого-економічної діяльності часто пов'язаний з застосуванням охоронюваних національним законодавством природних ресурсів та

об'єктів, які мають особливий правовий режим. Діяльність зі спеціальним використанням останніх ліцензується, тобто на неї необхідно отримувати спеціальні дозволи. Крім того, законодавством установлюються ліміти використання природних ресурсів, норми викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря й водні ресурси, нормативи екологічної безпеки, дотримання яких обов'язково. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 40) закріплює також вимоги раціонального й економного використання природних ресурсів на підставі впровадження новітніх технологій, збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду а також інших територій, що підлягають особливій охороні.

По-друге, здійснення міжнародного екологічного інвестиційного проекту може супроводжуватися виникненням права власності на природні ресурси. Треба зазначити, що українське законодавство обмежує право власності іноземних громадян на окремі природні об'єкти й ресурси. Так, землі сільськогосподарського призначення, лісові ділянки (загальною площею до 5 га), природні водойми (до 3 га) можуть перебувати у власності тільки громадян і юридичних осіб України. Іноземці, які отримали так об'єкти у спадщину, повинні відчу-

жити їх (продати, передати, подарувати) протягом одного року. Що стосується земель несільськогосподарського призначення, то згідно зі ст. 82 Земельного кодексу України, іноземні громадяни та юридичні особи можуть набувати право власності на такі землі з метою інвестиційної діяльності (а) в межах населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна і спорудження об'єктів, пов'язаних з підприємницькою діяльністю в Україні і (б) за межами населених пунктів при придбанні таких об'єктів. Зазначені нормативні приписи частково попереджають посилення доступу іноземних інвесторів до управління національними природними ресурсами в процесі проектної діяльності.

По-третє, результатом здійснення екологічного проекту не завжди є отримання економічного прибутку. Часто це є досягненням соціальної мети (захист життя і здоров'я громадян від несприятливого впливу навколишнього природного середовища) або екологічного ефекту (охорона і збереження окремих природних об'єктів, очищення морів, річок, збереження зникаючих видів дикої флори й фауни тощо). До того ж екологічні проекти за своєю специфікою часто потребують довгострокового фінансування, тому повернення інвестиційних вкладів може тривати де-

кілька років або навіть десятиліть. Ці обставини вимагають необхідності здійснення адекватної оцінки проектних ризиків, закріплення правових гарантій захисту саме екологічних іноземних інвестицій, що потребує свого дослідження і впровадження в чинне законодавство.

По-четверте, деякі інвестиційні екологічні проекти, особливо інноваційні, пов'язані з втіленням у життя новітніх технологій, потребують обов'язкової оцінки їх впливу на довкілля і здоров'я людини, що має досліджуватися протягом тривалого часу. Ось чому законодавство встановлює деякі обмеження щодо діяльності, пов'язаної, наприклад, з використанням генетично-модифікованих організмів, продуктів, вплив яких на організм людини остаточно ще не з'ясовано.

Усі інвестиційні екологічні проекти підлягають екологічній експертизі. Це вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколога-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на дослідженні, аналізі й оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація й дія яких може негативно впливати (або вже впливає) на стан довкілля і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої (чи здійснюваної) діяльності

нормам і вимогам екологічного законодавства. Як зазначає В.І. Андрейцев, еколога-експертною оцінкою визначаються не тільки екологічні, а й соціально-економічні наслідки впливу проектної діяльності на стан навколишнього природного середовища (зміна кліматичних, генетичних властивостей екосистеми, її естетичної значимості тощо) [2, с. 28].

Закон України «Про екологічну експертизу» (ст.5) закріплює основні її завдання: (а) визначення ступеня екологічного ризику й безпеки запланованої (чи здійснюваної) діяльності; (б) організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки проектів; (в) оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля, якість природних ресурсів та ін.

Об'єктами екологічної експертизи є передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нових технологій, техніки, матеріалів, продукції, речовин (у тому числі й тих, що закуповуються за кордоном), реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, будь-якого впливу на стан навколишнього природного середовища. У матеріалах оцінки впливу на довкілля запланованої (чи здійснюваної) проектної діяльності обґрунтовуються її доцільність і способи реалізації,

можливі альтернативні варіанти рішень, характеристика стану навколишнього природного середовища території, види й рівні впливу на довкілля в нормальних та екстремальних умовах, можливі зміни його якісного стану, еколога-економічні наслідки діяльності, заходи по зменшенню рівня екологічного ризику й забезпеченню вимог екологічної безпеки.

Реалізація інвестиційних проектів і програм або діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється, як і інвестування в об'єкти, створення й використання яких не відповідає вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, установлених законодавством України, а також порушує права й інтереси громадян, юридичних осіб і держави.

За замовленням інвесторів або інших заінтересованих осіб при здійсненні інвестиційного проекту щодо підприємств, установ та організацій, їх філій і представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності може проводитись екологічний аудит, метою якого є забезпечення додержання законодавства про охорону довкілля. Закон України «Про екологічний аудит» передбачає міжнародне співробітництво в

зазначеній галузі відповідно до законів і міжнародних договорів, ратифікованих Україною. З метою розвитку такої співпраці в галузі екологічного аудиту можуть розроблятися спільні програми та проекти організації еколого-аудиторської діяльності й провадитися міжнародний екологічний аудит.

При виконанні міжнародних екологічних проектів необхідне обов'язкове дотримання охоронюваних законом прав, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, зокрема, фундаментального, конституційного права людини на безпечне навколишнє природне середовище й на достовірну інформацію про його стан. У даному зв'язку особливої актуальності набуває участь громадськості в підготовці, оцінці та схваленні екологічних інвестиційних проектів. Згідно з ратифікованою Україною Оргуською конвенцією 1998 р. заінтересована громадськість вправі мати доступ до повної інформації про перебіг і поточний стан процесу розробки і здійснення екологічних проектів, планів, програм, формування екологічної політики чи проведення оцінки. Зазначені питання регулюються такими правовими актами України, як Положення про порядок надання екологічної інформації й Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони дов-

кілля від 18 грудня 2003 р. [6; 2004. – № 6. – Статті 357 і 358]; постанова Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р. [3; 2005. – № 2. – Ст. 72].

Вибір рівня участі громадськості (інформування, консультації тощо) в кожному конкретному випадку залежить від природи самого інвестиційного проекту, характеру й масштабів його впливу на навколишнє природне середовище, вимог законодавства, а також рівня занепокоєння громадян, демократичних традицій, притаманних регіону, та інших причин.

На закінчення слід відмітити, що висвітлені сторони правового регулювання екологічної проектно-ї діяльності лише частково відбивають сутність існуючих у цій царині проблем. Україна вже зробила перші кроки на шляху адаптації міжнародно-правових екологічних норм до свого законодавства. Але для належної правової регламентації зазначених питань необхідно на законодавчому рівні закріпити юридичний механізм здійснення інвестиційної екологічної (в тому числі міжнародної) діяльності, розробити методи та критерії з'ясування екологічної ефективності відповідних проектів, надати спеціальні гарантії іноземним екологічним інвесторам і власникам

природних ресурсів та об'єктів, реалізація таких екологічних про-
яких безпосередньо стосується ектів.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Екологічний ризик в системі правовідносин екологічної безпеки: проблеми практичної теорії // *Право України.* – 1999. – № 1. – С. 18-22.
2. *Андрейцев В.І.* Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов: Монография. – К.: Будивальник, 1990. – 168 с. 3. *Відомості Верховної Ради України.* 4. *Економіко-правові питання екології / Шемшученко Ю.С., Малишева Н.Р., Єрофєєв М.І. та ін.* – К.: Наук. думка, 1996. – 240 с. 5. *Костицький В.В.* Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – 2-е вид. – К.: Укр. інформ.-прав. центр, 2001. – 390 с. 6. *Офіційний вісник України.*

Надійшла до редакції 23.10.2007 р.

УДК 349.6

*А.К. Соколова, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВА ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТИ РОСЛИННОГО СВІТУ

За сучасних умов особливо актуальною постає проблема правового забезпечення регулювання питань власності на природні ресурси. Чинне законодавство, в першу чергу цивільне, а також екологічне і флористичне, значно розширило коло як об'єктів, так і суб'єктів приватної власності. На сьогодні до останньої як об'єкти можуть належати відповідним суб'єктам – юридичним і фізичним особам ділянки лісу, земельні ділянки, об'єкти

природно-заповідного фонду і тваринного світу, але, зрозуміло, не всі, а лише окремі їх види. Поступово серед них збільшується перелік тих категорій указаних природних об'єктів, що можуть уже перебувати у приватній власності.

Насамперед ця та інші вагомні причини призводять до активного формування права приватної власності й викликають необхідність ґрунтовного вивчення його різних аспектів.