

## ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ІНВЕСТУВАННЯ В НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ В УКРАЇНІ

### STATE-LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF INVESTMENT IN ENVIRONMENT

Лозицька К.О.,

аспірант кафедри екологічного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню передумов формування та розвитку державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище в Україні. Проаналізовано події на міжнародному рівні, які є історично-правовими передумовами формування державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище в Україні. Досліджено законодавство незалежної України щодо державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище в Україні. На основі здійсненого аналізу законодавства України зроблено висновки про стан державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище.

**Ключові слова:** державно-правова політика, інвестування в навколишнє природне середовище, державно-правова політика в сфері інвестування в навколишнє природне середовище.

Статья посвящена исследованию предпосылок формирования и развития государственно-правовой политики в сфере инвестирования в окружающую природную среду в Украине. Проанализированы события на международном уровне, которые являются исторически-правовыми предпосылками формирования государственно-правовой политики в сфере инвестирования в окружающую природную среду в Украине. Исследовано законодательство независимой Украины в сфере государственно-правовой политики по поводу инвестирования в окружающую природную среду в Украине. На основании проведенного анализа законодательства Украины сделаны выводы о состоянии государственно-правовой политики по поводу инвестирования в окружающую природную среду.

**Ключевые слова:** государственно-правовая политика, инвестирование в окружающую природную среду, государственно-правовая политика в сфере инвестирования в окружающую природную среду.

The article is devoted to the research of preconditions and development of the state-legal policy in the sphere of investment in environment in Ukraine. Analysis of events at the international level that is historically legal prerequisites for the formation of public-legal policy of investing in the environment in Ukraine. Studied law independent Ukraine on state legal policy of investing in the environment in Ukraine. On the basis of analysis of the legislation of Ukraine conclusions about the state of public and legal policy of investing in the environment.

**Key words:** state-legal policy, investment in environment, state-legal policy in the sphere of investment in environment.

**Постановка проблеми.** Охорона навколишнього природного середовища в наш час набуває особливого значення і є одним з найважливіших загальнодержавних завдань. В процесі господарювання та іншої діяльності людина нерідко завдає шкоди природі, і чим ширші масштаби господарювання, тим іноді більш негативні наслідки його для природи. В зв'язку з цим з кожним роком актуальнішим стає завдання поліпшення стану навколишнього природного середовища, одним із шляхів якого є інвестування в навколишнє природне середовище.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є дослідження історично-правових передумов формування та розвитку державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище, а також визначення стану державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище в Україні на теперішній час.

**Виклад основного матеріалу.** Інвестування в навколишнє природне середовище як такого в недалекому минулому не існувало, але певні його прояви почали зароджуватись з середини ХХ століття. Історично-правовими передумовами формування державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище послужили ряд подій на міжнародному рівні. В першу чергу, це – Стокгольм-

ська конференція ООН з навколишнього природного середовища (1972) [1]. На основі цілей і рекомендацій, які були запропоновані в рамках Стокгольмської конференції ООН з навколишнього природного середовища, було розроблено концептуальні підвалини для практичної діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища протягом подальших 20-ти років. Почали впроваджуватися і застосовуватися переважно регулювальні інструменти екологічної політики, за допомогою яких забезпечувались три основні напрями діяльності: створення наукового обґрунтування екологічних програм і заходів шляхом накопичення, аналізу й систематизації даних спостережень за екологічним станом довкілля; формулювання політики та стратегій у комплексі з розробкою конкретних заходів; формування та здійснення екологічної політики на державному рівні і становлення відповідних державних інституцій.

Накопичений світовий практичний досвід реалізації екологічної політики показує, що для досягнення екологічних цілей лише екологічного регулювання недостатньо. Великі витрати на природоохоронні заходи не завжди дають позитивні екологічні, економічні й соціальні результати. Постає необхідність впровадження економічних механізмів екологічної політики.

Зазначимо, що широкомасштабне впровадження економічних механізмів в сфері охорони навколишнього природного середовища на міжнародному рівні розпочалося за досить сприятливих умов. У 80-ті роки ХХ ст. екологічна політика почала наповнюватися реальним змістом. У той же період на міжнародному рівні було підписано кілька важливих багатосторонніх екологічних угод. Деякі країни визнали, що в основу стратегії розвитку має бути покладено принцип досягнення збалансованого (сталого) розвитку. Відповідно до цього почалися зміни національних стратегій розвитку.

Потужний імпульс для утвердження ідеї сталого розвитку дала представницька конференція ООН з проблем довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) [2], яку ще називають «самітом Землі», або «самітом у Ріо». Найбільшим досягненням цієї конференції був сам процес визнання того факту, що проблеми навколишнього природного середовища і проблеми розвитку більше не можуть розглядатися окремо одна від одної. На конференції були продемонстровані усі аспекти глобальної та регіональної екології, незалежно від рівня економічного розвитку (глобальне потепління клімату, посилення тиску зростаючої чисельності населення на природу, проблеми бідності тощо). Керівники 179 країн-членів ООН закликали уряди усіх країн світу й усіх жителів планети до запровадження принципів екологічно безпечного розвитку у сфері економічної, екологічної та соціальної політики [3, с. 86].

В рамках конференції було прийнято Декларацію з довкілля та розвитку та Порядок денний на ХХІ століття. У цілому фінансування діяльності з запровадження «Порядку денного на ХХІ століття» займаються державний і приватний сектори тієї країни, де здійснюється така діяльність. Для забезпечення сталого розвитку та впровадження програми вимагаються значні обсяги нових і додаткових фінансових ресурсів [4, с. 211-212].

Наступною історично-правовою передумовою формування державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище стала Конференція міністрів «Довкілля для Європи» в 1991 р. (м. Добржиш, Чехія), на якій було поставлено завдання щодо розроблення Програми дій з охорони навколишнього природного середовища для країн Центральної та Східної Європи (в тому числі, для України). Протягом наступних двох років за допомогою Міжнародного банку реконструкції та розвитку та інших міжнародних організацій і країн-донорів було розроблено Програму дій з охорони навколишнього природного середовища для країн Центральної та Східної Європи (далі – Програма), яку схвалила Конференція міністрів «Довкілля для Європи», що відбулася в Люцерні (Швейцарія) в 1993 р. [5, с. 110].

Програма містить базові положення й керівні принципи для визначення найпріоритетніших екологічних проблем і вказує шляхи вироблення та прийняття реалістичних, ефективних і економічно обґрунтованих рішень. Розробники Програми праг-

нули, щоб вона була здатна слугувати основою для визначення національних пріоритетів у галузі охорони довкілля для кожної з країн.

У Програмі пропонується новий підхід до розв'язання питань охорони довкілля, що адекватний економічній ситуації, у якій перебувають країни Центральної та Східної Європи. На відміну від інших регіональних програм дій, у яких спочатку пропонуються цільові показники якості навколишнього природного середовища, а потім визначаються фінансові ресурси, необхідні для їх досягнення, у Програмі підкреслюється необхідність врахування позитивних взаємозв'язків між економічним розвитком та станом навколишнього природного середовища; пропонується прийняття політики, спрямованої на усунення першопричин, що призводять до погіршення екологічного стану довкілля, а не на боротьбу із симптомами його деградації; рекомендується спирання на показник ефективності витрат як основного критерію при розподілі фінансових ресурсів.

Головна мета Програми – забезпечити якомога ефективніше і з найменшими витратами вирішення невідкладних проблем охорони довкілля, з якими стикаються країни Центральної та Східної Європи. Для досягнення цієї мети рекомендується робити наголос на впровадженні економічних механізмів екологічної політики, реалістичних екологічних стандартів та механізмів забезпечення їх дотримання, а також ретельно добирати й готувати інвестиційні проекти і формувати систему екологічного управління. Провідна ідея, на якій ґрунтується Програма, полягає в тому, що економічні та структурні зміни в країнах Центральної та Східної Європи є необхідною умовою для більш ефективного використання природних ресурсів, стимулювання переходу до екологічно безпечних видів господарської діяльності й технологій та для одержання ресурсів, необхідних для фінансування видатків на охорону навколишнього природного середовища. Особливу увагу приділено питанню розробки й впровадженню саме інвестування в навколишнє природне середовище, фінансування якого забезпечуватиметься не тільки з внутрішніх ресурсів країн, а й міжнародними фундаціями та країнами-донорами [5, с. 112].

Безумовно, події, що відбувалися на міжнародному рівні з питань охорони навколишнього природного середовища, вплинули на процес формування державної екологічної політики незалежної України, в контексті якої відбувається формування державно-правової політики інвестування в навколишнє природне середовище.

Державно-правова політика України та механізми держави, через які здійснюється врегулювання відносин в сфері інвестування в навколишнє природне середовище, відображені в нормативно-правових актах.

Основним вітчизняним нормативно-правовим актом в сфері охорони навколишнього природного середовища є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий 25 червня 1991 р. [6], який став правовою основою при-

родоохоронної діяльності в Україні та розробки перспективного плану законотворчої роботи з питань охорони довкілля. Охорона навколишнього природного середовища розглядаються в цьому Законі як невідмінна умова сталого розвитку суспільства, як інтегральне поняття, що поєднує не тільки його класичне, суто охоронне, розуміння, а й екологічну безпеку та раціональне використання природних ресурсів [7, с. 67]. Однак у вказаному законі відсутні правові норми, які б вказували на державно-правову політику в сфері інвестування в навколишнє природне середовище зокрема та на інвестування в навколишнє природне середовище в цілому.

Основним нормативно-правовим актом, який проголосив на прями державно-правової екологічної політики України в цілому та щодо інвестування в навколишнє природне середовище зокрема стала постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (далі – Постанова) [8]. Затвердження вказаного документу було дуже важливим кроком до становлення нової вітчизняної екологічної політики та розвитку екологічного законодавства [9, с. 12].

Саме у вказаному нормативно-правовому акті вперше в Україні визначено інвестиції в навколишнє природне середовище як один із елементів економічного механізму охорони довкілля. Окремий розділ в Постанові присвячено економічному механізму природокористування та фінансовим засадам досягнення мети (Розділ 35). В межах економічного механізму природокористування однією із цілей проголошено формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів. До системи фінансування віднесено ряд джерел, в тому числі іноземні надходження та інвестиції. В Постанові фінансування природоохоронних заходів визначено як один із складових елементів економічного механізму природокористування.

Окрему увагу в Постанові приділено залученню іноземних інвестицій для здійснення природоохоронних програм та проєктів в Україні. Також визначено, що залученню іноземних інвестицій повинні сприяти активна інтеграція України в європейські та світові природоохоронні процеси та формування сприятливих умов та ефективної системи залучення іноземних інвестицій як в економіку України в цілому, так і в охорону довкілля та використання природних ресурсів.

Визначення в Постанові одним із джерел фінансування навколишнього природного середовища інвестування, безумовно, стало позитивним кроком. Проте у вказаній Постанові, як і в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», наводиться лише перелік джерел фінансування. Жодних механізмів реалізації та стимулювання залучення інвестування в навколишнє природне середовище в вище зазначених нормативно-правових актах не передбачено.

Також Постановою для реалізації державної екологічної політики визначено три рівні управління:

національний, регіональний та місцевий. При цьому визначення та реалізація інвестиційної політики віднесено до функцій регіонального рівня. Але визначення інвестиційної політики відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Отже, існує протиріччя між положеннями Постанови та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо встановлення компетенції в сфері визначення інвестиційної політики.

Вагоме значення в формуванні державно-правової політики інвестування в навколишнє природне середовище в тому числі має розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. №880-р «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р.» [10], оскільки в зазначеному нормативно-правовому акті також зафіксовано положення щодо здійснення інвестування в навколишнє природне середовище. В розділі «Інструменти національної екологічної політики» зазначено, що стимулювання заходів з охорони і відтворення природно-ресурсного потенціалу держави забезпечуватиметься за рахунок створення відповідних інвестиційних умов. Але при цьому дане положення має суто декларативний характер, тому що не передбачає жодних конкретних механізмів його реалізації.

21 грудня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» [11], що визначає напрями розвитку на перспективу. У вказаному законі звернута увага на недостатню інвестиційну підтримку процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих і екологічно чистих технологій в екологічно небезпечних галузях промисловості, насамперед металургійній, хімічній, нафтохімічній та енергетиці. Також згадка про інвестиції стосується зобов'язань України в рамках Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. В розділі 4.10 «Економічні та фінансові механізми» серед механізмів для покращення екологічної ситуації визначено залучення інвестицій як один із найефективніших механізмів впливу на стан навколишнього природного середовища.

Але, на жаль, вказаний нормативний акт також, як і постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998), містить норми, які мають загальний характер та не передбачають механізму їх реалізації.

Крім того, зазначимо, що на сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади України не визначено головний орган з питань формування та реалізації державної політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище. Зокрема, Державне агентство екологічних інвестицій України не відповідає за здійснення інвестування в навколишнє природне середовище загалом. До його компетенції відноситься лише формування державної політики

у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. В зв'язку з цим вважаємо, що до компетенції Державного агентства екологічних інвестицій України доцільно віднести і питання формування державної політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище в цілому, виходячи із назви вказаного органу державної влади.

Невід'ємною складовою державно-правової політики інвестування в навколишнє природне середовище є також законодавчі засади щодо інвестиційної політики в цілому. З прийняттям Конституції України [12] отримала конституційно-правове закріплення категорія «інвестиційна політика», забезпечення якої згідно з п. 3 ст. 116 Основного Закону покладено на Кабінет Міністрів України. Тобто на рівні конституційно-правових норм закріплена категорія «інвестиційна політика» держави, що є правовою формою впливу держави на зміст та форми здійснення інвестування в цілому.

Основні засади здійснення інвестиційної політики закріплені в Господарському кодексі України [13] (далі – ГК України), а саме в п. 2 ч. 1 ст. 10 зазначено, що інвестиційна політика спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ними. В ч. 2 ст. 10 ГК України передбачено, що держава здійснює екологічну політику, яка забезпечує раціональне використання та повноцінне відтворення природних ресурсів, створення безпечних умов життєдіяльності населення.

Питання здійснення інвестування закріплені також в Законі України «Про інвестиційну діяльність» [14], де в ч. 2 ст. 11 серед найбільш важливих напрямів для інвестування визначено ряд суспільних сфер діяльності, в тому числі в галузі охорони навколишнього природного середовища.

**Висновки.** Таким чином, історично-правовими передумовами формування державно-правової політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище є ряд подій міжнародного рівня, серед яких: Стокгольмська конференція ООН з навколишнього природного середовища (1972), Всесвітня

конференція ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992), Конференції міністрів екології країн Європи 1991 р., 1993 р., 2003 р. тощо. Зазначені міжнародні події стали основою для формування державно-правової екологічної політики України в цілому та державно-правової політики інвестування в навколишнє природне середовище зокрема.

Проте досі державно-правова політика в сфері інвестування в навколишнє природне середовище є невизначеною, про що свідчить наступне:

- норми постанови Верховної Ради України «Про Основні напрямки державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998 р.) та Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (2010 р.) щодо інвестування в навколишнє природне середовище мають суто декларативний характер;

- відсутній нормативно-правовий акт, яким було б передбачено механізм здійснення інвестування в навколишнє природне середовище, передбачені пільги за здійснення інвестування у вказану сферу та умови надання державної підтримки;

- відсутній головний орган в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище.

В зв'язку з зазначеним, на нашу думку, є необхідність прийняття на законодавчому рівні окремої постанови Кабінету Міністрів України, в якій було б конкретизовано ті загальні положення щодо інвестування в навколишнє природне середовище, що зафіксовані в постанові Верховної Ради України «Про Основні напрямки державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» та Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Вважаємо за доцільне визначення у вказаній постанові порядку надання державної підтримки при здійсненні інвестування в навколишнє природне середовище, механізми залучення інвестицій в зазначену сферу та гарантії здійснення такого інвестування. Також пропонуємо визначити головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики в сфері інвестування в навколишнє природне середовище – Державне агентство екологічних інвестицій України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стокгольмська Декларація (Щодо питань навколишнього середовища): Декларація від 16.06.1972 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_454](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_454).
2. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку: Декларація від 14.06.1992 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_455).
3. Балюк Г.І. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку / Г.І. Балюк // Право України. – 2011. – № 2. – 85–94 с.
4. Філіпенко А.С. Економічний розвиток сучасної цивілізації : Навч. посіб. – 3-є вид., перероб. і допов. – К. : Знання України, 2006. – 316 с.
5. Екологічне управління : Підручник для студ. еколог. спец. вищ. навч. закл. / Авт.: В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, В.М. Наворіцький, В.В. Гетьман. – Київ : Либідь, 2004. – 432 с.

6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – ст. 546.
7. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. – К., 2007. – 184 с.
8. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – ст. 248.
9. Васюта О.А. Екологічна політика України на зламі тисячоліть: Монографія. – К. : КИМУ, 2004. – 307 с.
10. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 №880-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-р>.
11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – ст. 218.
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
13. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – ст. 144.
14. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – ст. 646.