

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Багай Н.О.

(кандидат юридичних наук, доцент)

Анотація. Стаття присвячена аналізу законодавства про охорону довкілля у сільському господарстві. Досліджено систему нормативно-правових актів, що регулюють природоохоронні відносини в аграрному секторі. Визначено основні тенденції розвитку законодавства про охорону довкілля у сільському господарстві.

Ключові слова: охорона довкілля, сільське господарство, сільськогосподарське виробництво, екологічне законодавство, аграрне законодавство, екологізація законодавства.

Bagay Nadiya Legislative ensuring of environmental protection in agriculture

Actuality. That the legal provisions on the protection and rational use of natural resources in the agricultural production and on the prevention of negative effects on the environment are contained in acts of environmental and agrarian legislation and form a complex interbranch legislative institution .

This article is devoted to the analysis of the legislation on environmental protection in agriculture. The author investigates the system of regulations governing environmental relations in agriculture and defines the main trends of the development of environmental legislation in agriculture.

The presentation of the main problems. It is argued that one of the important areas of environmental legislation in agriculture is ecologization of agrarian legislation. It involves the formation of qualitatively new agrarian-legal provisions based on the general principles and ideas of environmental protection and rational use of natural resources. These provisions will ensure specialized legal regulation of social relations in agricultural production based on its interconnection with the environment.

Conclusions. In the author's opinion, ensuring of environmental protection in agricultural production should be a priority of the state agrarian policy defined by law. In terms of Ukraine's integration with the European community legislative support of the agricultural sector of Ukraine should be based on the principles of the Common Agricultural Policy of the EU, which has an aim of not only increasing the efficiency of agricultural production but also of rational use and protection of natural resources, integrated rural development.

Keywords: environmental protection, agriculture, agricultural production, environmental laws, agrarian laws, ecologization of legislation.

Актуальність. Процес сільськогосподарського виробництва об'єктивно пов'язаний з використанням природних ресурсів та впливом на довкілля. Тому необхідною умовою ведення сільськогосподарського виробництва є його відповідність еколого-правовим вимогам. Належне законодавче регулювання природоохоронних відносин в аграрному секторі є необхідною умовою забезпечення сталого розвитку сільського господарства та сільських територій.

Стан дослідження. Правове регулювання охорони навколишнього природного середовища у сільському господарстві аналізувалось як представниками науки екологічного права (В.І.Андрейцевим, А.П.Гетьманом, В.Л.Мунтяном, Ю.С.Шемшученком), так і представниками аграрно-правової науки (В.М.Єрмоленком, О.О.Погрібним, Н.І.Титовою, В.З.Янчуком). Водночас постійний розвиток екологічного та аграрного законодавства в умовах євроінтеграції зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у цій площині.

Метою статті є аналіз системи нормативно-правових актів, що забезпечують регулювання відносин охорони довкілля у сільському господарстві, аналіз зв'язків та співвідношення між ними, а також визначення тенденцій майбутнього розвитку законодавства у цій частині.

Виклад основного матеріалу. В сучасний період науковці справедливо виділяють два найбільш важливі вектори природоохоронної діяльності у сільському господарстві: «охорона навколишнього природного середовища і всіх його елементів від негативного впливу сільськогосподарського виробництва та охорона сільського господарства від шкідливого впливу антропогенного навколишнього середовища» [1, с.346].

Відповідно, правова охорона довкілля здійснюється як через встановлення правових приписів щодо охорони окремих видів природних ресурсів, що використовуються у сільському господарстві, так і через правове регулювання здійснення самої сільськогосподарської діяльності [2, с. 414-415].

Слід відзначити, що процеси інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, використання мінеральних добрив, пестицидів, засобів боротьби із шкідниками рослин негативно позначаються на стані земель та інших природних ресурсів. Водночас авторами справедливо зазначається, що сільськогосподарська діяльність є не лише джерелом екологічних загроз, але й об'єктом охорони від них [2, с.414].

У зв'язку з цим, Законом України від 21 грудня 2010 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» передбачено створення умов для широкого впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства; зменшення площ орних земель, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь тощо.

На думку Л.О.Бондара, «правовий інститут охорони довкілля в сільському господарстві є складним інститутом одночасно аграрного й екологічного права як комплексних галузей права» [2, с. 414]. Тому законодавчою основою охорони довкілля у сільському господарстві є велика система нормативно-правових актів різної галузевої належності. Зокрема, приписи про охорону і раціональне використання природних ресурсів у процесі сільськогосподарського виробництва та про запобігання негативному впливу на довкілля вміщені в актах екологічного й аграрного законодавства.

В цілому нормативно-правові акти, що регулюють відносини з охорони навколишнього середовища у сільському господарстві, можна поділити на три групи.

До першої групи варто віднести еколого-правові акти, що закріплюють загальні засади охорони навколишнього природного середовища та містять визначальні положення щодо напрямів охорони довкілля в різних сферах взаємодії суспільства і природи, в тому числі і в сільському господарстві. До таких актів належать Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про відходи» та інші.

До другої групи належать нормативно-правові акти екологічного законодавства, які визначають вимоги щодо охорони окремих природних ресурсів: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс законів про надра України, Лісовий кодекс України, Закони України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря» та інші. У цих актах, поряд із положеннями загального значення, що регулюють відносини використання окремих природних ресурсів, вміщені ще й спеціальні приписи щодо забезпечення їх охорони у процесі ведення сільськогосподарського виробництва.

Особливо важливе значення у системі цих актів належить актам земельного законодавства, адже земля є основним і незамінним засобом аграрного виробництва. Поряд із Земельним кодексом України, відносини охорони земель у сільському господарстві регулюють і спеціальні Закони: «Про охорону земель», «Про меліорацію земель» та інші.

Третю групу утворюють законодавчі приписи актів аграрного законодавства. До цієї групи можна віднести Закони України «Про пестициди і агрохімікати», «Про захист рослин», «Про карантин рослин», «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» та інші. Законодавчі приписи, вміщені в актах аграрного законодавства, спрямовані переважно на врегулювання окремих видів сільськогосподарської виробничої діяльності та передбачають заходи щодо запобігання впливу сільськогосподарського виробництва на навколишнє середовище.

Таким чином, охорона довкілля у сільському господарстві забезпечується системою законодавчих приписів, вміщених у нормативно-правових актах екологічного й аграрного законодавства, та утворює складний міжгалузевий законодавчий інститут.

Серед недоліків законодавчого регулювання цих відносин можна відзначити розкиданість приписів з питань охорони довкілля у сільському господарстві по різних нормативно-правових актах (як актів у межах однієї галузі законодавства, так і серед різногалузевих актів), відсутність «центрального» акта, що певною мірою ускладнює застосування на практиці таких приписів.

Крім того, недоліком сучасного законодавчого регулювання охорони навколишнього середовища у сільському господарстві є закріплення на законодавчому рівні переважно загальних вимог щодо охорони природних ресурсів у процесі здійснення різних видів господарської діяльності та недостатнє врахування специфіки процесу виробництва продукції рослинництва і тваринництва. Така специфіка до певної міри врахована лише у спеціальних актах аграрного законодавства (напр., у Законах України «Про пестициди і агрохімікати», «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» тощо).

Одним із важливих напрямів розвитку законодавства в цій частині є подальша екологізація аграрного законодавства. Закріплені в еколого-правових актах вимоги щодо раціонального використання та охорони природних ресурсів, допустимого впливу на довкілля повинні знаходити відображення у змісті нормативно-правових приписів з питань здійснення сільськогосподарської виробничої діяльності.

Сучасні нормативно-правові акти аграрного законодавства, що визначають особливості правового статусу сільськогосподарських підприємств, та акти з питань виробничо-господарської діяльності в аграрному секторі економіки містять лише окремі правові приписи щодо раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим, справедливо відзначає Є.С.Бердніков, що чинні акти аграрного законодавства «в цілому присвячені регулюванню господарських відносин в агропромисловому комплексі і є недостатньо екологізованими» [3, с. 480]. Тому одним із концептуальних напрямів розвитку аграрного законодавства України є наповнення його екологічним змістом.

При цьому мова йде передусім не про механічне включення законодавчо визначених екологічних вимог до нормативно-правових актів аграрного законодавства, а про формування на основі загальних принципів та ідей охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування якісно нових аграрно-правових приписів, що забезпечуватимуть спеціалізоване правове регулювання суспільних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва з урахуванням його взаємозв'язку з довкіллям.

Забезпечення належної охорони довкілля у процесі сільськогосподарського виробництва повинно стати одним із важливих пріоритетів державної аграрної політики, визначених на законодавчому рівні.

Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» передбачалися окремі положення щодо забезпечення охорони земель та ґрунтів, сприяння впровадженню ресурсозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва сільськогосподарської продукції та продовольства. Та, попри формальну чинність цього Закону, сама його назва свідчить про тимчасовий характер, а тому сьогодні існує потреба у формуванні державної аграрної політики на довгострокову перспективу, визначенні її основних пріоритетів і закріпленні їх на законодавчому рівні.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р №995-р затверджено Концепцію розвитку сільських територій. Метою Концепції є створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку шляхом: охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості; приведення законодавства у сфері сільського

розвитку у відповідність із стандартами ЄС. Для виконання Концепції передбачається розробка та здійснення заходів з охорони та збереження природних ресурсів у сільській місцевості (розвиток природно-заповідного фонду із залученням територіальних громад села, селища і суб'єктів господарювання; організація роботи з видалення залишків агрохімікатів на занедбаних складах та інших, у тому числі необлаштованих місцях їх зберігання; посилення контролю і відповідальності за викидання побутових відходів, організацію стихійних сміттєзвалищ, скидання забруднених вод у поверхневі водойми в сільській місцевості; підтримка виробництва енергії з альтернативних джерел тощо).

На розгляді у Верховній Раді знаходиться законопроект «Про розвиток сільського господарства та сільських територій в 2017 – 2022 рр. (інтегральне село)», яким передбачені заходи щодо забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства та сільських територій, поліпшення демографічної ситуації на селі тощо. Проте в цьому законопроекті недостатньо уваги приділено регулюванню природоохоронних відносин у сільському господарстві.

Отже, в сучасний період існує потреба у законодавчому закріпленні вимог щодо охорони довкілля у сільському господарстві як пріоритетних засад державної аграрної політики України на довгострокову перспективу.

В умовах інтеграції України з європейським співтовариством законодавче забезпечення розвитку аграрного сектора економіки України повинно базуватися на засадах Спільної аграрної політики (САП) ЄС, що має на меті не лише підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, а й раціональне використання та охорону природних ресурсів, комплексний розвиток сільських територій.

Основними цілями САП ЄС, що були закріплені установчим Римським договором про створення ЄС (1956 р.) і залишаються незмінними упродовж багатьох десятиліть, є: підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу; забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва; забезпечення прийняттого рівня життя для зайнятих у сільському господарстві, зокрема через збільшення їхніх доходів; стабілізація ринків агропродовольчої продукції, захист виробників і споживачів від зовнішніх чинників; гарантування забезпечення країн-членів Співтовариства якісним продовольством за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції; забезпечення населення продовольчою продукцією за доступними цінами [4, с. 9-10]. Як зазначають науковці, оскільки в аграрній економіці галузевий і територіальний фактори інтегровані в одне ціле, пріоритети САП змістилися з вирішення проблем сільського господарства до завдань розвитку сільських територій [4, с. 9].

У ст. 404 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено, що співробітництво між сторонами у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій охоплює, поряд з іншим, такі сфери: заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах; обмін найкращими практиками щодо механізмів підтримки політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій; заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості.

Виходячи з цього, основні напрями розвитку законодавства про державну аграрну політику повинні підпорядковуватися цілям САП ЄС. На думку О.В. Роздайбіди та О.В. Білінської, одним із напрямів вдосконалення правового забезпечення державної аграрної політики України має стати інтеграція законодавства України до європейських стандартів і стандартів СОТ [5, с. 156].

Особливістю САП на період до 2020 року є те, що поряд з цілями стосовно розвитку сільського господарства і його суб'єктів все більше уваги приділяється цілям

соціально-правовим і збереженню навколишнього середовища [6, с. 189]. Серед основних пріоритетів Спільної аграрної політики зараз є стале використання природних ресурсів й господарська діяльність, узгоджена з кліматом: законодавча гарантія сталої виробничої діяльності й забезпечення постачання природних публічних благ; підтримка зростання екологічно чистого виробництва шляхом упровадження інноваційних технологій [6, с. 189] Тому з 2014 року в ЄС застосовується особливий режим підтримки малих форм господарювання, а за допомогою системи так званих «зелених» платежів у рамках САП ЄС і надалі збережеться стимулювання екологізації сільськогосподарського виробництва [7, с. 5].

Висновки. Законодавчі приписи про охорону і раціональне використання природних ресурсів у процесі сільськогосподарського виробництва та про запобігання негативному впливу на довкілля вміщені в актах екологічного й аграрного законодавства та утворюють складний міжгалузевий законодавчий інститут.

Одним із важливих напрямів розвитку законодавства про охорону довкілля у сільському господарстві є екологізація аграрного законодавства, що передбачає формування на основі загальних принципів та ідей охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування якісно нових аграрно-правових приписів, котрі забезпечуватимуть спеціалізоване правове регулювання суспільних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва з урахуванням його взаємозв'язку з довкіллям.

Забезпечення охорони довкілля у процесі виробництва сільськогосподарської продукції має стати одним із пріоритетів державної аграрної політики, визначених на законодавчому рівні.

В умовах інтеграції України з європейським співтовариством законодавче забезпечення розвитку аграрного сектора економіки України повинно базуватися на засадах Спільної аграрної політики ЄС, що має на меті не лише підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, а й раціональне використання та охорону природних ресурсів, комплексний розвиток сільських територій.

Напрями майбутніх наукових досліджень, на наш погляд, могли б зосереджуватись на розробці пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів екологічного та аграрного законодавства з метою забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування в аграрному секторі відповідно до пріоритетів Спільної аграрної політики ЄС.

Список використаних джерел

1. Екологічне право України : Підручник / [Гетьман А.П., Шульга М.В., Попов В.К. та ін.]; за ред. А.П.Гетьмана, М.В.Шульги. – Харків : «Право», 2005. – 342 с.
2. Аграрне право України : Підручник / [Багай Н.О., Бондар Л.О., Гуревський В.К. та ін.]; за ред. О.О.Погрібного. – К.: Істина, 2007. – 448 с.
3. Аграрное, земельное и экологическое право Украины: Особенности части учебных курсов. Учебное пособие / [Беженарь А.М., Бердников Е.С., Бондарь Л.А. и др.]; под общ. ред. Погребного А.А. – Харьков: ООО «Одиссей», 2001. – 560 с.
4. Клименко І.В. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості і виклики для України. Аналітична доповідь / І.В. Клименко, М.Г. Бугрій, І.В. Ус. – К.: НІСД, 2011. – 19 с.
5. Роздайбіда О.В., Білінська О.В. Економіко-правові аспекти державної аграрної політики України / О.В. Роздайбіда, О.В. Білінська // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2010. – №3. – С. 152-161.
6. Шерстюк С.В. Спільна аграрна політика ЄС на 2014 – 2020 роки: орієнтири для України // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – №5. – С 188-190.
7. Казьмір Л. П. Перспективи використання механізмів Спільної аграрної політики ЄС для активізації розвитку сільських територій України : експертний коментар і пропозиції / Л. П. Казьмір ; ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України». - Львів, 2015. – 6с. - Режим доступу: <http://ird.gov.ua/irdp/e20150303.pdf>