

Проблеми екологічної безпеки та економічні інтереси виробника

Стаття в Юридичному віснику академії МВС

Екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що сформувалася протягом тривалого часу через нехтування об'єктивними законами розвитку й відтворення природно-ресурсного комплексу України. Відбулися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості. Норми права мали декларативний характер і не стримували занепад екологічного стану України. Нині з прийняттям низки суттєвих законодавчих актів ще рано вести мову про належне правове регулювання екологічної безпеки насамперед продуктів харчування. Відсутній також механізм реалізації права на здорове й безпечне довкілля, панує екологічний нігілізм, зумовлений багатьма негативними чинниками. Економіці України властива висока питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій, впровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш "дешевим" способом — без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування та без урахування вимог охорони довкілля. Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значного забруднення довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря й земель, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва.

Такі процеси тривали десятиліттями і призвели до різкого погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, а це загрожує вимиранням, і біологічно-генетичною деградацією народу України. Тому ставлення до екологічних проблем повинно стати частиною свідомості кожного, і інтегрувати цей процес у наше світосприйняття має екологічне законодавство України, як механізм регулювання правовідносин, що виникають у галузі екології.

Важливими принципами перебудови аграрного сектору економіки, як і всієї економіки, після проголошення 16 липня 1990 р. державного суверенітету та економічної самостійності України були такі: різноманітність і рівноправність форм власності та їх державний захист, децентралізація власності й роздержавлення економіки, повна господарська самостійність і свобода підприємництва всіх юридичних і фізичних осіб, захищеність внутрішнього ринку [1; 2].

Отже, набуває актуального значення для нашої держави необхідність забезпечення екологічної безпеки, що, у свою чергу, вимагає здійснення наукових досліджень у цій сфері і,

зокрема, створення практично нового наукового напрямку — екологічної безпеки у сфері виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції. Це дослідження передбачає здійснення системного аналізу порушеної проблеми, розробки стратегії та системи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Це зробить можливим створення необхідної бази для подальших досліджень, окреслених у роботі головних напрямів забезпечення екологічної безпеки даної продукції, здійснення постійного моніторингу національних економічних інтересів та певних загроз економічній безпеці, вжиття заходів щодо відвернення цих загроз. Таким чином, нині як ніколи загострюється надзвичайно важливе питання забезпечення екологічної безпеки у зазначеній сфері, що є одним із найважливіших національних пріоритетів і вимагає посиленої уваги представників владних структур, політичних партій, науковців, широкої громадськості. Адже забезпечення екологічної безпеки є одним із факторів забезпечення державної незалежності України, умовою її прогресивного економічного розвитку й зростання добробуту громадян. Водночас є загальновідомою внутрішня суперечність екологічних і економічних інтересів суспільства. Екологічні інтереси спрямовані на збереження природного середовища, підвищення його біологічного потенціалу, економічні ж вимагають розширення масштабів впливу на природне середовище для задоволення постійно зростаючих потреб суспільства. Еколого-економічні суперечності виявляються й у сфері виробництва, й у реалізації сільськогосподарської продукції. Підвищення врожайності сільськогосподарських культур пов'язано з використанням інтенсивних технологій їхнього оброблення, що ґрунтуються на застосуванні добрив, засобів захисту рослин, регуляторів росту рослин. В умовах інтенсифікації сільського господарства спостерігається безконтрольне перевищення норм внесення азотних і інших добрив, порушення їхньої збалансованості й внесення наприкінці вегетації, а також активне використання пестицидів і гербіцидів призводить врешті-решт до того, що небезпечні для людини речовини накопичуються в продуктах рослинництва в кількостях, що перевищують допустимі норми. Екологічна чистота плодоовочевої продукції у нашій країні викликає особливу занепокоєність. Традиції бездумного господарювання, не пов'язане з вимогами раціонального природокористування внесення в ґрунт добрив і агрохімікатів призвело до того, що ми, практично, не одержуємо екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

У зв'язку з цим, слід на державному рівні прийняти рішення, які б узгоджували

екологічні й економічні інтереси в цій сфері, щоб у єдності вони сприяли життєвому добробуту суспільства. Насамперед необхідний державно-правовий захист землі, природи й людини.

Нині діє низка законодавчих актів України, у яких передбачені такі заходи, як державна реєстрація небезпечних хімічних і біологічних речовин, встановлення нормативів граничних допустимих концентрацій шкідливих речовин у ґрунті, плодах, овочах і продуктах їхньої переробки, а також м'ясних і молочних продуктах [3, с. 3-20]. Але цього недостатньо. Слід увести комплексний екологічний контроль за змістом шкідливих речовин у продуктах харчування.

Контролювати якість мають не лише органи сертифікації. Необхідно створити широку мережу незалежних контрольно-екологічних лабораторій із правами накладення санкцій на виробника за екологічну шкоду нанесеної сільськогосподарській продукції. Незалежний екологічний контроль необхідний і на продукцію, вироблену приватними особами, фермерськими господарствами та реалізовану на ринках, що у нас практично не охоплена контролем. Кожний покупець, який зацікавлений у якості продовольчого товару, повинен мати можливість скористатися послугами незалежних контрольно-екологічних служб та висувати претензії до виробника у випадку неякісної продукції. Слід зазначити те, що, з одного боку, через ефективну систему санкцій можна пов'язати економічні інтереси виробника з рівнем його участі в реалізації екологічних інтересів суспільства.

З іншого боку, виробник, знаючи про неминучість екологічного контролю й санкцій за екологічно брудну продукцію, буде спонукатись законом до постійної екологічної освіти, до правового захисту власних інтересів у випадку забруднення земельних угідь і продукції з вини промислових підприємств та інших організацій. Водночас це сприятиме формуванню екологічної грамотності, моральній і екологічній культурі виробника й суспільства загалом.

Суспільна думка — це не останній чинник у розв'язанні еколого-економічних суперечностей. Гласність та інформованість споживача в поєднанні з законодавче закріпленими нормами й відповідальністю осіб за випуск екологічно небезпечної сільськогосподарської продукції здатна буде збалансовувати й реалізовувати в єдності економічні й екологічні інтереси в цій сфері. Тому особливе значення набуває у нашому дослідженні питання продовольчої безпеки.

Насамперед зазначимо те, що продовольча безпека — це такий рівень продовольчого забезпечення населення, який гарантує соціально-політичну стабільність у суспільстві, виживання й розвиток нації, особи, сім'ї, стійкий економічний розвиток. Необхідність забезпечення продовольчої безпеки України вимагає підтримання відповідного рівня

продовольчого самозабезпечення, що передбачає використання державної підтримки вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та вжиття заходів імпортного контролю з метою захисту власних виробників від іноземної конкуренції. Надійність забезпечення продовольчої безпеки полягає як у достатньому самозабезпеченні продуктами харчування, так і в наявності коштів для їх імпорту в необхідних обсягах за умов мінімальної потенційної вразливості продовольчого забезпечення населення в разі виникнення ускладнень з імпортом продовольства (відсутність валюти, зростання цін, ембарго тощо). Від стану агропромислового комплексу безпосередньо залежить рівень продовольчої безпеки України. Нині в АПК зосереджено більше половини виробничих фондів, виробляється майже 50 % ВВП, дві третини товарів народного споживання, працює майже 40 % населення.

На тлі руйнації агропромислового комплексу та його ресурсного потенціалу відбувається зниження рівня продовольчої безпеки. Низька віддача природно-ресурсного потенціалу, який використовується у сільському господарстві, пояснюється насамперед відсутністю ефективного власника, безгосподарним ставленням до землі, недосконалими технологіями виробництва, недотриманням науковообґрунтованих норм ведення землеробства, помилковою практикою максимального залучення земель до обробітку, недостатнім внесенням мінеральних добрив, необґрунтованою ціновою політикою, відсутністю достатньої кількості сільськогосподарської техніки та її низькою якістю, невиконанням природоохоронних заходів [4, с. 5-9]. Нині площа сільськогосподарських угідь в Україні становить 41,9 мпн га, у тому числі ріллі — 33,3 млн га. У розрахунку на одного жителя в Україні припадає 0,81 га сільськогосподарських угідь, у тому числі 0,64 га ріллі, тоді як у середньому по Європі ці показники становлять відповідно 0,44 і 0,25 га. Однак ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому в Європі.

Внаслідок поглиблення диспаритету цін на сільськогосподарську продукцію та товари й послуги для села сільськогосподарські підприємства втратили в 2003 р. оборотних коштів на суму майже 4 млрд грн, що призвело до зниження коефіцієнта платоспроможності до критичної межі — 0,42 (мінімальний рівень — 0,50). Неплатежі постачальникам, підрядним організаціям і банкам станом на 1 вересня 2003 р. сягнули 23,4 млрд грн і зросли проти аналогічного періоду минулого року в 21,4 разу. Практично згорнуто інвестиційну діяльність. У 2003 р., порівняно з попереднім роком, майже у 2 рази менше механізовано й автоматизовано дільниць та цехів на підприємствах сільського господарства, на чверть — упроваджено нові прогресивні технологічні процеси.

Протягом 2000—2003 рр. кількість наукових розробок, що впроваджуються, зменшилася майже на чверть. Питома вага розробок по створенню нових видів техніки й технологій у загальній їх кількості становила 37,4 %.

Значно впливають на загострення кризової ситуації вкрай недостатні обсяги капіталовкладень у розвиток агропромислового комплексу, соціальної сфери села. В 2003 р. обсяги капітальних вкладень в АПК зменшилися порівняно з 1990 р. у 5,3 разу [5]. Унаслідок недоступності для основної маси населення споживчих цін наповненість міських магазинів і ринків продовольчими товарами створила ілюзію благополуччя у цій сфері.

Розв'язати проблему продовольчої безпеки неможливо без застосування передових технологій, розвитку фермерських господарств, якомога повнішого збирання, збереження та переробки врожаю, використання нових форм маркетингу, переходу до нових методів управління, створення ефективної системи підготовки та перепідготовки кадрів.

Необхідно розробити і здійснювати стратегію, спрямовану на створення ефективної системи агробізнесу, яка б охоплювала і приватні господарства, і корпоративні агропромислові об'єднання і нові форми фермерських кооперативів. Важливе значення для сільського господарства та харчової промисловості має залучення передових зарубіжних технологій. Стан міжнародної продовольчої безпеки вважається забезпеченим, якщо рівень перехідних запасів зерна (тих, що зберігають до збору нового врожаю) відповідає 60 дням світового споживання або 17 % від усього споживання. В разі падіння обсягів запасів нижче цього рівня відбувається зростання світових цін на зерно.

Специфіка забезпечення продовольчої безпеки України, на відміну від деяких інших країн, має полягати не лише у максимальному забезпеченні власних потреб у зернових культурах, але й у створенні потужного зернового експортного потенціалу й відновленні втрачених Україною позицій "європейської житниці". Цьому сприяють кліматичні умови України та наявність майже 40 % світових запасів чорнозему. Однак нинішнє поглиблення кризи АПК призвело до того, що частка України в європейських обсягах виробництва зерна зменшилася приблизно з 17 % у кінці 80-х років до 11 % у 2003 р. Тому, на нашу думку, забезпеченню продовольчої безпеки України сприятиме здійснення таких заходів:

- розробка та прийняття концепції продовольчої безпеки України а Закону України "Про забезпечення продовольчої безпеки України";
- розробка та прийняття Закону України "Про якість та безпеку сільськогосподарської продукції та похідної сировини";

- прийняття Національної програми розвитку агропромислового комплексу й відродження села на 2004—2009 рр.;
- державна підтримка вітчизняного агропромислового виробництва;
- розробка системи індикаторів продовольчої безпеки й доведення їх до відома відповідних міністерств та органів державної влади;
- створення механізму продовольчого забезпечення найбільш вразливих верств населення й особливо багатодітних сімей;
- передбачення механізму продовольчого забезпечення населення в разі виникнення ситуації заборгованості по заробітній платні та інших соціальних виплатах.

Отже, можна дійти висновку про те, що підтримання на достатньому рівні продовольчої безпеки сприятиме проведенню реформ, встановленню й зміцненню Української держави.

Виходячи з наведеного, за сучасних умов екологічний аспект сільськогосподарської продукції економічної безпеки України має надзвичайно велике значення і вимагає посиленої уваги з боку держави. Екологічні загрози за масштабністю негативного впливу можуть перевищувати наслідки будь-якої агресії. У системі економічної безпеки екологічні загрози зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми причинами. Зовнішні економічні загрози мають умисний або необережний характер. Наприклад, екологічна агресія, яка має умисний характер, може здійснюватися шляхом маніпулювання природними процесами, а руйнуванням екологічно небезпечних об'єктів — атомних електростанцій, дамб, хімічних заводів тощо. Транскордонні переміщення забруднюючих речовин завдають величезних економічних збитків, збільшують техногенне навантаження на екосистему України, призводять до поширення епідемій та різних захворювань. Під виглядом сировини, добрив та іншої продукції на територію України завозяться різні відходи, а відсутність дійової системи регулювання та контролю за ввезенням відходів загрожує перетворенню України у загальноєвропейський смітник.

Однак критичний стан навколишнього середовища зумовлений здебільшого внутрішніми причинами. Це пов'язано насамперед із тим, що продуктивні сили України тривалий час розвивалися без врахування екологічних наслідків. Нині до 10 % втрат валового внутрішнього продукту відбувається внаслідок зменшення продуктивності та передчасної втрати основних фондів, природних і людських ресурсів. Вітчизняна промисловість є однією з найнебезпечніших у світі. Це пов'язано з несприятливою структурою промислового виробництва, високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв, за старілими технологіями та обладнанням, відсутністю належних природоохоронних систем.

Нині обсяги відходів видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, які до того ж

містять цінні корисні копалини і мають промислове значення, перевищують 25 млрд т, займаючи при цьому площу понад 160 тис. га. Таким чином, в Україні створено сотні техногенних родовищ різних корисних копалин потенційною вартістю в десятки мільярдів доларів США придатних для промислового освоєння.

Досвід розвинених країн показує, що існують два основних важелі, які стимулюють екологізацію виробництва та енергозбереження. Це плата за використання природних ресурсів та природоохоронні заходи. Тому в Україні надзвичайно важливе значення має застосування нового економічного механізму — природокористування та забезпечення природоохоронної діяльності у сфері виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції. Сутність цього механізму полягає у впровадженні плати за користування надрами, земельними, водними та іншими природними ресурсами і насамперед за забруднення навколишнього середовища. Також слід економічно заохочувати підприємства, які застосовують маловідходні та ресурсозберігаючі технології. Забруднення довкілля повинно стати економічно не вигідним. Головна мета запровадження еколого-економічного механізму — формування суто економічних відносин у сфері використання природних ресурсів, стимулювання раціонального і комплексного їхнього використання й відтворення, що є вкрай важливим на шляху до зменшення ресурсомісткості кінцевого національного продукту. Ефективність зазначеного еколого-економічного механізму суттєво посилюється за умови створення відповідної системи природокористування, яка враховує також стратегічні інтереси держави та потреби майбутніх поколінь. Сприятиме цьому дотримання європейських стандартів, узгодження національного екологічного законодавства з міжнародним. Завдяки деградації виробничого потенціалу зростає кількість аварій, катастроф, надзвичайних ситуацій, що завдає значної шкоди економічній безпеці України. Запобіганню таким катаклізмам сприятиме здійснення обов'язкової державної екологічної експертизи відповідних проектів та програм. Також необхідно створити дійову систему запобігання і реагування на аварії, катастрофи та надзвичайні ситуації, які насамперед негативно впливають на якість та екологічну чистоту сільськогосподарської продукції.

При цьому наслідки Чорнобильської катастрофи, в результаті якої постраждало 3,2 млн громадян, у тому числі 942 тис. дітей, ще досить тривалий час негативно впливатимуть на екологічну ситуацію в Україні, здоров'я та генофонд нації. Величезні втрати, пов'язані з мінімізацією наслідків катастрофи, соціальним захистом населення, що постраждало, забирають щорічно з Державного бюджету 10—15 % усіх коштів. Крім цього, вилучення з господарського користування значних територій украї негативно впливає на економічну безпеку України.

У зв'язку з цим, надзвичайно важливого значення набуває створення надійної системи державного регулювання безпеки використання ядерної енергії. Негайного розв'язання вимагає перетворення в екологічно безпечну систему об'єкта "Укриття" і захоронення радіоактивних відходів на атомних електростанціях. Відсутність національних центрів із переробки, зберігання та захоронення відходів стає серйозною перешкодою для безпечної роботи АЕС. Наявність цих проблем пов'язано з відсутністю стратегії, науково-технічної підтримки та відповідної інфраструктури, тобто інтегрованої системи безпечного поводження з радіоактивними відходами. Створення такої системи й забезпечення належних умов її функціонування є необхідною умовою подальшого розвитку екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Чорнобильська катастрофа з її довготривалими медико-біологічними, економічними та соціальними наслідками спричинила в Україні ситуацію, яка наблизилась до рівня глобальної екологічної катастрофи.

На нашу думку, головними причинами, що призвели до загрожуючого стану довкілля, є: застаріла технологія виробництва та обладнання; висока енергомісткість та матеріаломісткість, що перевищують у два — три рази відповідні показники розвинутих країн; високий рівень концентрації промислових об'єктів; несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв; відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів; відсутність належного контролю за охороною довкілля. І саме те, що є предметом нашого дослідження — відсутність належного правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції при її виробництві та реалізації, що мало б стимулювати розвиток екологічного права в цілому, і зокрема, розвиток безпечних технологій виробництва та реалізації продовольчих товарів. Усі ці питання в правовій державі повинно регулювати саме право, а не виробничі інтереси певних підприємців, недбалість державних і муніципальних службовців, байдужість населення. У той же час державна політика має бути чіткіше спрямована на охорону і раціональне використання мінерально-сировинних, земельних, водних, лісових, біологічних та інших ресурсів. Здійснення належного фінансування природоохоронних заходів сприятиме підтриманню екологічної рівноваги, відтворенню природно-ресурсного потенціалу й забезпеченню насамперед сировинно-ресурсної, енергетичної, продовольчої безпеки.

Окремо слід зазначити те, що сільськогосподарська діяльність — це об'єкт аграрних правовідносин у сфері виробництва і реалізації екологічно чистої сільськогосподарської

продукції. Тому безпечна продукція має відповідати встановленим екологічним вимогам і показникам, закріпленим у медико-біологічних нормативах, стандартах, технічних умовах, і не створювати небезпеку для життя й здоров'я людей. У такій продукції токсичні речовини можуть міститися лише в гранично допустимих для людини концентраціях.

Екологічно чистою вважається продукція, що відповідає вимогам закону, тобто, яка має живильну цінність, зміцнює здоров'я і не чинить канцерогенного, мутагенного чи іншого несприятливого впливу на організм людини в результаті її споживання.

Зважаючи на викладені міркування та, враховуючи сьогоднішні, вважаємо за необхідність прийняття закону України "Про виробництво екологічно чистої сільськогосподарської продукції". При цьому нами пропонується наступна структура такого закону:

I. Загальні положення.

II. Регламентація вимог до екологічно чистої сільськогосподарської продукції. Сертифікація екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

III. Права й обов'язки виробника екологічно чистої сільськогосподарської продукції. Права набувача екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

VI. Контроль за виробництвом екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

Вирішення спорів у сфері виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

VIII. Відповідальність за порушення вимог виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

Водночас нами пропонується розробка Положення про договірні форми реалізації екологічно чистої сільськогосподарської продукції для державних потреб та на гуртових продовольчих ринках. При цьому організація екологічного агроаудита з покладанням на нього обов'язків по збору й аналізу інформації з галузей сільського господарства про стан навколишнього середовища, сприятливої для виробництва органічної продукції.