

Колесов О. М., к.держ.упр., НУЦЗУ

СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано стан правового забезпечення функціонування державної екологічної політики в Україні.

Ключові слова: *державна політика, правове забезпечення, екологічна безпека.*

The legal framework of environmental of the state ecological policy in Ukraine is analyzed in the article.

Keywords: *state policy, legal framework, ecological safety.*

Постановка проблеми. Сьогодні для України актуальною є реалізація концептуальних підходів сталого розвитку як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях. У цьому контексті постає питання оновлення правової бази щодо створення моделі державного управління стійкістю соціально-економічних систем. Це можливо зробити, насамперед, за допомогою комплексного дослідження наукових і правових засад такого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем публічного управління складними територіальними, соціальними системами, а також їх функціонування в контексті екологічної безпеки присвячені розвідки В. Андронova, О. Веклич, Д. Ветвицького, С. Домбровської, І. Драгана, О. Лазора, О. Мордвінова, Є. Карташова, Т. Князевої, С. Майстра, Г. Серова, М. Шапочки, В. Шевчук, Л. Якушенко та ін. Водночас можемо констатувати, що науковому визначенню принципів і правових засад державного управління еколого орієнтованого розвитку соціально-економічних систем наразі бракує системності.

Постановка завдання. Отже, метою дослідження є аналіз стану правового забезпечення реалізації державної екологічної політики з метою наукової аргументації напрямків його вдосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останні десятиліття внесли значні зміни у правові екологічні норми як кожної країни зокрема, так і в міжнародне екологічне право в цілому. Право людини на безпечне середовище й якість цього природного середовища були визнані фундаментальними цінностями цивілізації, а людина є невід'ємною складовою природи. Поступово було сформульовано поняття права людини на безпечне довкілля, та визначено коло її екологічних прав та обов'язків.

Розуміння змісту нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства

дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем та протиріч в цій сфері державного управління.

Основою екологічного права нашої держави є Конституція України, Земельний (1992 р.), Лісовий (1994 р.), Водний (1995 р.) кодекси та Кодекс про надра (1994 р.), Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), “Про тваринний світ” (1993 р.), “Про екологічну експертизу” (1995 р.), “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (1995 р.), “Про поводження з радіоактивними відходами” (1995 р.), “Про відходи” (1998 р.), “Про рослинний світ” (1999 р.) “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру” і “Про об’єкти підвищеної небезпеки” (2000 р.) [3] та підзаконні нормативно-правові акти загальнодержавного значення в сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів. Вони також розмежовують повноваження між центральними та регіональними органами державної влади, дія яких спрямована на формування та реалізацію державної екологічної політики та досягнення необхідного рівня екологічної безпеки. Тому доцільно здійснити більш детальний аналіз нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики України.

Екологічне законодавство України почало формуватися в 1990 р. після ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У розділі цієї Декларації «Екологічна безпека» проголошено право України самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на її території та порядок використання природних ресурсів [3].

У 1991 р. Верховна Рада України прийняла перший екологічний закон «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначив правові, економічні і соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища на користь нинішнього і майбутніх поколінь [2]. У преамбулі та статті 1 цього Закону сформульована мета і завдання екологічного законодавства, що передбачають проведення такої екологічної політики, яка була б спрямована на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативної дії, обумовленої забрудненням довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів. Сприяти досягненню цієї мети покликане екологічне законодавство, до завдань якого належать регулювання суспільних відносин, пов'язаних з об'єктами правової охорони, до яких відносяться всі компоненти навколишнього природного середовища і вся сукупність природних ресурсів [там само]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є рамковим законом, на основі якого почалася розробка екологічного законодавства держави, структура якого включає загальні

положення і принципи про екологічну безпеку [8].

Безперечно, основні норми екологічного законодавства закріплені в Конституції України, прийнятій у 1996 р. З усього масиву статей Основного Закону України лише 15 статей (3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142) мають відношення до охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. У них закріплені основні екологічні права і обов'язки громадян, сформульовані повноваження законодавчої та виконавчої гілок державного управління [4]. Норми Конституції України сформульовані в загальних термінах, а саме: «забезпечення екологічної безпеки», «підтримка екологічної рівноваги», «неспричинення шкоди довкіллю». Разом з тим, Основний Закон України [там само] чітко декларує, що досягнення цієї мети можливо тільки шляхом запобігання або мінімізації будь-яких негативних дій людини на навколишнє природне середовище.

Ієрархію нормативно-правових актів в екологічній сфері України можна представити в такому вигляді: 1) міжнародні конвенції і угоди, прийняті Верховною Радою України; 2) закони України; 3) підзаконні акти Верховної Ради України; 4) укази Президента України; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 6) загальнообов'язкові акти Міністерства екології та природних ресурсів, інших міністерств і відомств; 7) відомчі акти органів державного управління [8].

Державна екологічна політика в Україні забезпечується також еколого-правовими нормами інших галузей законодавства, зокрема цивільного, адміністративного, кримінального та ін., які визначають підстави й особливості притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної, майнової та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення залежно від вини, екологічного ризику, ступеню суспільної і екологічної небезпеки дій фізичних і юридичних осіб.

Позитивним кроком можна вважати прийняття, по-перше, у 2004 р. Закону України «Про екологічний аудит», який визначає екологічний аудит одним з пріоритетних напрямів державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, а також використання старих та введення в дію нових стандартів (ДСТУ, ISO, системи екологічного управління) [5]. А по-друге, у 2007 р. Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1376). Вона має за мету забезпечення ефективності функціонування та розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища; надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та населенню своєчасної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища; підвищення рівня екологічних знань громадян; створення єдиної мережі спостережень; технічне переоснащення й удосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу; узгодження елементів ін-

формаційних технологій, які використовують суб'єкти такої системи [6].

З моменту прийняття Порядку денного на XXI ст. пройшло багато часу, і Україна спромоглася підготувати національну стратегію збалансованого розвитку лише в 2015 р. Стратегія сталого розвитку «Україна –2020» [10] є важливою складовою державної екологічної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища. Основними складовими сталого розвитку визначені соціальна, економічна й екологічна сфери. Однак вимушена першочерговість чинників економічного зростання відсунула на задній план урахування в політиці України взагалі і цій Стратегії зокрема принципів збалансованого еколого орієнтованого розвитку.

Варто відзначити, що в Україні було розроблено і прийнято низку інших правових документів, спрямованих на реалізацію принципів збалансованого розвитку, а саме: 1) Концепцію збалансованого (сталого) розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року (наказ Мінагрополітики України від 20 серпня 2003 року № 280); 2) Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р) тощо [5]. На початку 2011 р. в Україні набрав чинності також Закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. Згідно із ним метою державної екологічної політики є збереження та відновлення екосистеми на всій території України, що необхідна для гармонічного існування живої і неживої природи, досягнення рівноваги використання природних ресурсів, їх відновлення та розвитку суспільства, а також гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення [1]. Серед основних принципів національної екологічної політики вказані такі:

- посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;

- урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень та розробленні документів, які містять політичні та / або програмні заходи державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;

- міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;

- державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [9].

Механізм реалізації цієї Стратегії конкретизовано в Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища (далі – НПД), де затверджено заходи поетапного досягнення стабілізації і поліпшення стану довкілля України, забезпечення безпечного та комфортного середовища для життя та здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої

системи природокористування.

НПД установлює строки, відповідальність, джерела й обсяги фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на досягнення цілей нової екологічної Стратегії України. Цінність і унікальність НПД для України полягає також в тому, що він є першим документом такого рівня, який було заплановано, створено і затверджено згідно з усіма європейськими стандартами. Затвердження Урядом НПД відкриває шлях для отримання бюджетної підтримки ЄС, спрямований на оздоровлення екологічної ситуації в Україні. У цілому, до 2014 року бюджет України додатково отримає від ЄС близько 410 млн. грн. У рамках реалізації НПД також передбачено отримання суттєвої міжнародної технічної допомоги. При цьому головним джерелом фінансування НПД є Державний бюджет України, а також Державний фонд охорони навколишнього природного середовища України. Упродовж найближчих 5-и років у межах НПД передбачена реалізація природоохоронних заходів за такими напрямками: 1) підвищення рівня суспільної екоосвіди; 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екобезпеки; 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; 4) інтеграція екополітики та вдосконалення інтегрованого екоуправління; 5) припинення втрат біо- та ландшафтного різноманіття та формування екомережі; 6) забезпечення екозбалансованого використання природних ресурсів; 7) удосконалення регіональної екополітики [5].

Стратегічною метою національної екологічної політики згідно з НПД є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом поетапного досягнення її цілей гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Цілями національної екологічної політики визнані такі: 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; 5) припинення втрат біотичного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; 6) забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів; 7) удосконалення регіональної екологічної політики.

Згідно з НПД основними принципами національної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів є такі: 1) паритетність економічної, екологічної та соціальної складових сталого розвитку; 2) урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень; 3) міжсекторальне партнерство та залучення всіх заінтересованих сторін; 4) запобігання негативних впливів на довкілля на здоров'я людини на основі комплексного аналізу та передбачення ризиків, ґрунтованих на результатах державної екологічної експерти-

зи та державного моніторингу навколишнього природного середовища; 5) забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; 6) відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; 7) участь громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики; 8) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; 9) пріоритетність принципів «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»; 10) відповідальність органів виконавчої влади за доступність і достовірність офіційної екологічної інформації [5].

На Мінприроди покладено функції з методичного керівництва та координації реалізації Стратегії та НПД на загальнодержавному рівні, на рівні секторів (галузей) народного господарства, а також на місцевому рівні.

З метою досягнення позитивних результатів від упровадження НПД та інших регуляторних актів, підвищення ефективності державної регуляторної політики й одержання зауважень і пропозицій громадськості, на офіційному сайті Мінприроди створено окрему постійно діючу рубрику «Громадське обговорення». У Мінприроди забезпечено роботу Громадської приймальні, яка створена також із метою забезпечення реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [там само].

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України є державні цільові програми. Так, у перелік на 2012 р. було внесено біля 100 програм для різних Міністерств та відомств. Серед найбільш важливих за десятирічний період, насамперед, варто назвати Загальнодержавну програму «Питна вода України на 2006-2020 роки»; Комплексну програму ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України; Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища; Державну цільову програму комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету; Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами; Програму припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки тощо [там само]. Слід, проте, зауважити, що значна кількість указаних програм носить декларативний характер, які не фінансуються на належному рівні.

Висновки. Отже, екологічне законодавство – одночасно продукт й основна форма закріплення державної екологічної політики. Тому актуальним та вкрай необхідним є вдосконалення сучасної державної екологічної політики України, а саме: цілеспрямоване формування нового екологічного законодавства, яке буде відповідати існуючим викликам сьогодення. Оскі-

льки саме зараз формуються принципово нові для України геополітичні, соціально-економічні, правові та екологічні умови подальшого розвитку міжнародної спільноти, до яких наша держава поки що не адаптована. Тим більше, що в системі екологічного законодавства України дотепер відсутні законодавчі акти та правові норми, які було прийнято в розвинутих державах ще кілька десятиліть тому.

На жаль, закони, що приймаються в екологічній сфері України, є недосконалыми, більшою мірою декларативними, характеризуються нечітким і непрозорим механізмом державного регулювання відповідних процедур (екологічне нормування, ліцензування та ін.), відсутністю дієвих інструментів реалізації нормативних вимог. Відтак, до головних завдань формування державної екологічної політики України в сучасних умовах варто віднести створення нової системи екологічного законодавства й екологізації кримінального, адміністративного, цивільного та ін. законодавства, а також формування державного механізму забезпечення реалізації правових екологічних вимог і їх імплементація до екозаконів Європи та інших розвинутих країн світу.

Список використаних джерел

1. В Україні набув чинності закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v-ukraine-vstupil-v-silu-zakon-o-strategii-gosudarstvennoy-09022011154000>.
2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища / Верховна Рада УРСР ; Закон від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Заржицький О.С. Концепція регіональної екополітики в Україні: якою їй бути / О.С. Заржицький // Право України. – 2001. – № 7. – С. 70–74.
4. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381–418.
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. – К. : Центр еколог. освіти та інформ., 2011. – 254 с.
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2013. – 268 с.
8. Островерх О. О. Природоохоронне законодавство та охорона праці: конспект лекцій / О. О. Островерх, Т. М. Ковалевська. – Х. : НУЦЗУ, 2011. – 162 с.
9. Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/8328>.
10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.