

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.32>**Христина Марич,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено екологічну політику держави крізь призму екологічного законодавства України. Екологічне законодавство є одним з основних інструментів, а також першочерговою умовою ефективною реалізації державної екологічної політики. У статті в рамках концепції сталого розвитку проаналізовано теоретичні підходи та правові норми щодо особливостей формування і забезпечення умов реалізації державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

На стратегічному рівні основні цілі і завдання державної екологічної політики визначені в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. Однак формальне закріплення в чинному законодавстві цілей і завдань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки є недостатнім для створення ефективною системи охорони довкілля і раціонального природокористування. Подолання екологічної кризи, що є метою державної екологічної політики, можливе лише за умови комплексного і системного підходу до формування та реалізації політики держави у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Досягнення цілей і завдань державної екологічної політики передбачає реформування сфери охорони навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, в тому числі створення та вдосконалення відповідної правової бази, системи державного екологічного управління та контролю, системи моніторингу стану навколишнього природного середовища, системи екологічної освіти та просвіти тощо.

Реформування ж системи нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію державної екологічної політики, має відбуватись за усіма пріоритетними напрямками, зокрема, такими як запобігання змінам клімату, збереження біорізноманіття, удосконалення системи поводження з відходами, забезпечення біологічної і генетичної безпеки, відновлення навколишнього природного середовища територій, що зазнали забруднення внаслідок надзвичайних ситуацій, створення дієвої системи доступу до екологічної інформації, підвищення якості атмосферного повітря, води, земельних ресурсів, управління природними ресурсами.

Ключові слова: політика держави, охорона довкілля, сталий розвиток, стратегія, нормативно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Глобальність екологічної кризи актуалізує потребу комплексного і збалансованого підходу до вирішення нагальних питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав. В останні десятиліття світовою екологічною парадигмою стала концепція сталого розвитку, за якої задоволення потреб нинішнього покоління здійснюється з врахуванням потреб майбутніх поколінь, що в свою чергу спонукає всі держави впроваджувати таку модель взаємодії людства

і довкілля. Узгодження соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства, особливо в умовах вирішення проблем глобальної екологічної кризи, можна досягти через формування та реалізацію відповідної екологічної політики.

Значний внесок у дослідження питань державної екологічної політики та екологічного законодавства зробили такі вчені-правознавці, як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, О.С. Заржицький, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.К. Соколова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга.

Мета статті – аналіз нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної екологічної політики України.

Виклад основного матеріалу. Концепція сталого розвитку орієнтована на досягнення оптимального балансу між трьома її складовими частинами – екологічною, економічною, соціальною. В Україні принцип сталого розвитку декларується достатньо давно. Зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини невід’ємними умовами сталого економічного та соціального розвитку України. Отже, на своїй території Україна здійснює екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [1].

Однак формальне фіксування в чинному законодавстві ідей та принципів сталого розвитку, проголошення цілей і завдань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки є недостатніми для досягнення бажаного результату – гармонійного співіснування цивілізації і біосфери.

Лише комплексний і системний підхід до формування та реалізації державної екологічної політики, спрямований на створення умов, за яких виконання її положень було б ефективним, дасть позитивні результати.

На думку О.С. Заржицького, екологічна політика як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища [2, с. 9].

Як система екологічна політика включає в себе такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб’єкти, об’єкти, механізми реалізації, інструменти тощо. Викладене дає підстави зазначити, що державна екологічна політика – це складова частина політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері екології, які формуються

політичною системою держави відповідно до її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою певних механізмів [3].

Основою ж для формування екологічної політики держави має стати система знань (доктринальні положення), що є результатом міжгалузевих наукових досліджень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Державна екологічна політика, як зазначає Г.І. Балюк, – це особливий різновид державної політики, її самостійний напрям. Акцентуючи увагу на такій основній рисі державної екологічної політики, як її державно-вольовий характер, необхідно підкреслити і низку її специфічних ознак. Вона побудована на праві та пов’язана з правом (і не лише з екологічним), водночас екологічне право є об’єктом державної екологічної політики і одночасно одним з найважливіших засобів її реалізації. Вона має різні рівні (загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний), здійснюється правовими методами, спирається на примус, є публічною, офіційною [4, с. 10].

Метою державної екологічної політики є досягнення задовільного стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України для забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем [5].

Держава як основний суб’єкт державної екологічної політики має виділяти пріоритетні цінності – гарантування екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу.

На стратегічному рівні пріоритети екологічної політики визначені в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. [5].

Крім того, окремі напрями державної екологічної політики України визначені і в інших документах стратегічного характеру. Такими документами є Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р [6], Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р [7], Концепція реалізації державної

політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р [8], Концепція створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 825-р [9], Концепція загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р [10] тощо.

Метою таких документів є вдосконалення державної екологічної політики як за окремими секторальними напрямками, так і в цілому у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, зокрема і через розроблення відповідних проєктів законів та інших нормативно-правових актів, планів заходів щодо їх реалізації.

Так, в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. [6], серед першочергових заходів у сфері управління відходами загального характеру є такі:

- розроблення законопроектів щодо управління відходами, захоронення відходів, спалювання відходів, управління відходами видобувної промисловості, побутовими відходами, відходами упаковки, відпрацьованими нафтопродуктами, знятими з експлуатації транспортними засобами, батареями, батареями та акумуляторами, відходами електронного та електричного обладнання тощо;

- удосконалення нормативно-правової бази з питань організації роздільного збирання усіх відходів та їх перероблення і утилізації.

Прийняття нормативно-правових актів щодо управління окремими видами відходів – це спеціальні заходи, визначені в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.

Розвиток системи нормативно-правових актів щодо управління відходами стає лише передумовою реалізації державної екологічної політики в даній сфері, адже відсутність або ж неналежний стан (потреба в модернізації) об'єктів поводження з відходами, які використовуються для збирання, зберігання, сортування, оброблення, перероблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів, в умовах зростання обсягів накопичення відходів свідчить про проблеми фінансового, матеріально-технологічного, організаційного характеру.

Ефективність реалізації державної екологічної політики залежить від дієвості всіх її інструментів.

Що стосується законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища як одного з основних інструментів реалізації державної екологічної політики, то умовою такої ефективності є адаптація до відповідного законодавства Європейського Союзу.

Так, відповідно до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. [5] інструментом реалізації державної екологічної політики є законодавство України у сфері охорони навколишнього природного середовища, яке адаптоване до законодавства Європейського Союзу. Воно спрямоване на досягнення національних пріоритетів та забезпечення їх наближення до відповідних директив Європейського Союзу щодо впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна.

Щоб екологічне законодавство стало дієвим та ефективним інструментом державної екологічної політики, адаптація законодавства має означати приведення національного законодавства у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу не лише формально, але і у площині практичного застосування.

Реформування системи нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію державної екологічної політики, має відбуватись системно, за усіма пріоритетними напрямками. Зокрема, актуальними стратегічними напрямками державної політики у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки є такі:

- запобігання змінам клімату;
- підвищення якості атмосферного повітря;
- підвищення якості води та управління водними ресурсами;
- охорона земель і підвищення якості земельних ресурсів;
- збереження лісів та управління лісовими ресурсами;
- охорона надр, управління ресурсами корисних копалин;
- збереження біорізноманіття, розвиток заповідної справи;
- удосконалення системи поводження з відходами;
- забезпечення біологічної і генетичної безпеки;
- відновлення навколишнього природного середовища територій, що зазнали забруднення внаслідок надзвичайних ситуацій;

– створення та забезпечення функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Положення екологічної політики загальнодержавного рівня повинні бути інтегровані в екологічну політику окремих регіонів з врахуванням специфіки їх соціально-економічного розвитку, техногенного навантаження на навколишнє природне середовище тощо. На основі державної екологічної політики України розробляються регіональні та місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища. Попри відмінності, які є між регіонами, політика регіонів має відповідати загальнонаціональним підходам, стратегіям, планам та узгоджуватись з ними.

Висновки

Отже, все частіше від політичних інтересів та відповідних політичних рішень, що стосуються сфери охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки як окремих країн, так і світової спільноти, залежить збереження екосистеми. Саме тому концепція сталого розвитку має бути основою екологічної політики всіх країн світу.

Стратегія ж екологічної політики має визначати не лише пріоритетні цілі та напрями, але і відповідні заходи та засоби для їх реалізації з урахуванням реального стану довкілля та тенденцій до змін у ньому, потреб соціального та економічного розвитку країни на основі фундаментальних доктринальних положень. Це є результатом проведення наукових досліджень, які пов'язані з всебічним аналізом сутності явищ та процесів, з'ясуванням закономірностей та тенденцій розвитку.

Результативність державної екологічної політики залежить від ефективності інструментів її практичної реалізації, серед яких є і відповідне екологічне законодавство. Сьогодні екологічне законодавство України, щоб стати ефективним інструментом та передумовою реалізації екологічної політики, потребує інтеграції в життя суспільства і держави на рівні реформування системи відповідних нормативно-правових актів, що і стане предметом подальших наукових досліджень.

The article studies the state's environmental policy through the lens of Ukraine's environmental legislation. Environmental legislation is one of the main tool and a prerequisite for effective implementation of state environmental policy. In the framework of the sustainable development concept, the article analyzes theoretical approaches and legal norms refer to peculiarities of formation and maintenance of conditions for the implementation of state policy in the field of environmental protection, use of natural resources, and ensuring environmental safety.

Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2012. 200 с.
3. Андрієнко М.В., Шако В.С. Сутність державної екологічної політики на загальнодержавному та регіональних рівнях. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1051>.
4. Балюк Г.І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. *Екологічне право України*. 2017. № 3–4. С. 8–15.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
6. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p> (дата звернення: 22.09.2019).
7. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-p> (дата звернення: 22.09.2019).
8. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-p#n8> (дата звернення: 22.09.2019).
9. Концепція створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 825-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/825-2018-%D1%80> (дата звернення: 22.09.2019).
10. Концепція загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-2004-p> (дата звернення: 22.09.2019).
11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.

The Law of Ukraine “Fundamental Principles (Strategy) of Ukraine’s Environmental Policy up to 2030” dated February 28, 2019 defined the main goals and objectives of the state environmental policy at the strategic level. However, formal legislation enshrining of environmental goals and objectives, rational use of natural resources, ensuring environmental safety is not sufficient to create an effective system of environmental protection and sustainable use of nature. Overcoming the ecological crisis, as a goal of the state environmental policy, is possible in the case of a comprehensive and systematic approach to the formulation and implementation of the environmental state policy, rational use of natural resources, ensuring environmental security. Accordingly, the achievement of the goals and objectives of the state environmental policy span environmental protection reformation, rational use of natural resources, ensuring environmental security, including creation and improvement of the relevant legal framework, a state environmental management and control system, environmental monitoring system, environmental education systems etc. Reformation of legal act system, aiming at the state environmental policy implementation, should take place in all its priority areas, in particular, such as climate change prevention, biodiversity conservation, waste management system improvement, territories affected by emergencies, creating an effective system of environmental information access, improving the quality of atmospheric air, water, land resources, natural resources management.

Key words: state policy, environmental protection, sustainable development, strategy, legal regulation.