

І. Р. Масло,

*здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,
Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1380-5292>

В. П. Писаренко,

*д. держ. упр., професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,
Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4789-5756>

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.126

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ СФЕРОЮ

I. Maslo,

Master's degree of the Department of Health Management and Public Administration,
National University of Security Health of Ukraine named after P. L. Shupyk

V. Pisarenko,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Health Management
and Public Administration, National University of Security Health of Ukraine named after P. L. Shupyk

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF THE ENVIRONMENTAL SPHERE

В статті обґрунтовано основні організаційно правові засади державного регулювання екологічною сферою в Україні. Визначено основні напрямки державної політики у цій сфері. У дослідженні зазначено, що основною ціллю екологічної політики України є покращення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика викликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи. Проаналізовано позитивні риси та недоліки наявних законодавчих актів у регулюванні екологічною сферою.

При формуванні основ державної екологічної політики в частині правового забезпечення екологічної безпеки доцільно враховувати що чинне екологічне законодавство України в якості юридичних критеріїв безпечного навколишнього природного середовища передбачає спеціальні нормативи екологічної безпеки: гранично допустимі концентрації забруднених речовин у природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на це середовище; гранично допустимий захист забруднюючих речовин у продуктах харчування.

Поєднання державної екологічної політики з державною політикою регіоналізації знаходить свій безпосередній прояв у регіональній екологічній політиці. Виступаючи як складова державної політики, регіоналізація в її еколого-політичній площині покликана створити ефективно діючу систему влади та управління на місцях, здійснити фінансово-економічне, організаційне, нормативно-правове забезпечення регіонів на основі поєднання загальнодержавних та регіональних екологічних інтересів.

Непріоритетним є для держави питання охорони довкілля та раціонального природокористування, часто ігнорується з боку держави невиконання екологічних програм на всіх рівнях та погіршення екологічної ситуації, тому невідкладним має бути встановлення суворої відповідальності за порушення екологічного законодавства посадовими особами органів влади, яка призводить до масових порушень екологічних прав людини.

The article substantiates the main organizational and legal principles of state regulation of the environmental sphere in Ukraine. The main directions of state policy in this area have been determined. The study states that the main goal of Ukraine's environmental policy is to improve the quality of life under the condition of optimal use and reproduction of natural resources. Environmental policy is called to reconcile the social and environmental tasks of society as a basis for solving the problem of the global environmental crisis. The positive features and shortcomings of the existing legislative acts in the regulation of the environmental sphere are analyzed.

When forming the foundations of the state environmental policy in terms of legal protection of environmental safety, it is advisable to take into account that the current environmental legislation of Ukraine, as legal criteria for a safe natural environment, provides for special standards of environmental safety: maximum permissible concentrations of polluted substances in the natural environment; maximum permissible levels of acoustic, electromagnetic, radiation and other harmful effects on this environment; maximum permissible protection of pollutants in food products.

The combination of the state environmental policy with the state policy of regionalization finds its direct manifestation in the regional environmental policy. Acting as a component of state policy, regionalization in its ecological and political plane is designed to create an effectively functioning system of local government and management, to implement financial, economic, organizational, regulatory and legal support for regions based on a combination of national and regional environmental interests.

The issue of environmental protection and rational use of nature is not a priority for the state, the non-implementation of environmental programs at all levels and the deterioration of the environmental situation are often ignored by the state, therefore it is urgent to establish strict liability for violations of environmental legislation by government officials, which leads to massive violations of environmental rights a person.

*Ключові слова: організаційно-правові засади, екологічна сфера, державне регулювання.
Key words: organizational and legal principles, ecological sphere, state regulation.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ

Світове співтовариство з кожним роком виявляє все більшу зацікавленість в охороні довкілля, забезпеченні сталого розвитку країн і регіонів, захисті інтересів майбутніх поколінь.

В сучасних умовах суспільного розвитку серед пріоритетів національних інтересів України особливо виділяється забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження і відновлення навколишнього природного середовища. На сьогодні доведена пряма залежність між забрудненням довкілля і суттєвим погіршенням здоров'я населення, негативними змінами в його генофонді. В таких умовах актуальність і значимість права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище набуває особливої гостроти. Охорона і відновлення довкілля, як загальної системи життєзабезпечення людини, перетворюється в першочергове завдання з точки зору перспектив економічного і соціального розвитку України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам правового регулювання екологічної безпеки в Україні, зокрема права на безпечне навколишнє природне середовище, досліджували та продовжують досліджувати такі сучасні науковці: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.К. Попов, Р.Г. Розовський, П.М. Рабінович, Ю.М. Тодико, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження — аналіз пріоритетних напрямків екологічної політики України, стратегічного напрямку механізму правового забезпечення проблем комплексного регулювання якості довкілля.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Так, на думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів без-

пеки держави й задоволення екологічних потреб населення. Причому, з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики автор робить висновок, що державна екологічна політика — це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефектне поєднання природокористування та охорони природи та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри, зокрема, нормативний і регуляційний [3].

На думку дослідника Н. Малиша, екологічна політика — це сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку й цивілізованості. Екологічну політику, з точки зору науковця, треба розуміти, як координуючу першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства (організації), для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища й забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів [6].

Дослідниця О. Мягченко вважає, що державна екологічна політика — це система заходів, пов'язаних із запобіганням негативним впливам суспільства на природу [7].

У нормативному аспекті екологічну політику розглядає вчена В. Глуха, зокрема, як сукупність міжнародних, державних і регіональних правових актів, інструкцій і стандартів, що доводять загальні юридичні вимоги до кожного конкретного об'єкта й забезпечують його зацікавленість у виконанні та втіленні в життя цих вимог. Тільки якщо всі ці складові відповідають одна одній за змістом і темпам розвитку, тобто складають єдину систему охорони навколишнього природного середовища, можна розраховувати на успіх [4, с. 11].

Суміжним із поняттям екологічної політики є поняття державного управління: в екологічній сфері, природокористування, природних ресурсів, охорони довкілля. Серед науковців поширеними також є поняття "екологічний менеджмент", "еколого-економічне управління", "управління природоохоронною діяльністю" та інші.

За визначенням Л. Мельника та М. Шапочки, державне управління природокористуванням — це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах [9].

Науковець О. Лазор вказує, що управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління, як процес у сфері екології та природних ресурсів, означає правомірність відповідних інституцій - державних, самоврядних та громадських — здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [5].

В основу формування державної екологічної політики закладено територіальний принцип, який зумовлений як біологічним та ландшафтним різноманіттям, так і непропорційним рівнем урбанізації, промислового на-

вантаження та техногенними особливостями територій. Цей принцип покликаний забезпечити врахування та поєднання національних та місцевих інтересів у сфері охорони навколишнього природного середовища, але на практиці, на жаль, цього не відбувається. Так практично кожна область чи регіон (територія декількох областей) України має екологічні проблеми, які не розв'язуються роками та досягають масштабів екологічної катастрофи. Наприклад, спільною для всіх областей України є проблема поводження з відходами, розв'язання якої належить до компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Не менш серйозною є проблема незаконної вирубки лісів, яка є актуальною для західних областей України.

Територіальний принцип, який закладено в побудову інституційної інфраструктури по реалізації природоохоронної політики, дозволяє виділити два рівні такої реалізації: державний та місцевий. На державному рівні екологічну політику здійснює Верховна Рада України шляхом визначення основних напрямів цієї політики, затвердження національної стратегії охорони навколишнього природного середовища; Кабінет Міністрів України через формування державної політики, нормативно-правове забезпечення, державний нагляд за її реалізацією та ін.; центральні органи виконавчої влади здійснюють державне управління у відповідних напрямках екологічної політики. Місцевий рівень проведення екологічної політики становлять органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади та територіальні органи центральних органів влади.

Так в "Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", затвердженій постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., вказано три рівні управління для реалізації державної екологічної політики: національний, регіональний та місцевий. Причому встановлено, що до функцій регіонального рівня управління належить вирішення таких питань: регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проведення державної екологічної експертизи; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань. До функцій місцевого рівня управління належить вирішення таких питань: проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розробки місцевих екологічних програм та проектів [10].

При формуванні основ державної екологічної політики в частині правового забезпечення екологічної безпеки доцільно враховувати що чинне екологічне законодавство України в якості юридичних критеріїв безпечного навколишнього природного середовища перед-

бачає спеціальні нормативи екологічної безпеки: гранично допустимі концентрації забруднених речовин у природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на це середовище; гранично допустимий захист забруднюючих речовин у продуктах харчування.

Очевидно, що два перших нормативи характеризують якісний рівень зовнішньої екологічної безпеки людини, а останній вказує на його внутрішню безпеку. Зрозуміло, що наведена законодавча модель веде до дещо розширеного розуміння безпечного навколишнього середовища, в межах якого й повинна забезпечуватися екологічна безпека [14].

Основною ціллю екологічної політики України є покращення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика викликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи.

Основні принципи екологічної політики України викладені у ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". На основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування механізмів вирішення соціальних і екологічних проблем виокремленні основоположні принципи екологічної політики України у перехідний період: пріоритет екології над економікою, поступовий та поетапний перехід до нових механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики; відповідність механізму державного управління у сфері реалізації екологічної політики фактичному стану розвитку суспільства; узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою вирішення екологічних проблем; участь держави у фінансуванні екологічних проблем; забезпечення сталого і невиснажливого природокористування; неперервне екологічне виховання, екологічна освіта й отримання екологічної інформації [13].

З огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних еколого-значущих відносин, роль збалансування та урівноваження екологічних та пов'язаних з ними інтересів бере на себе держава, яка, здійснюючи екологічну функцію, формує та реалізовує державну екологічну політику. Політика та екологія пов'язуються шляхом застосування політичних механізмів, заходів державного примусу для впорядкування еколого-значущих суспільних відносин, узгодження екологічних інтересів. Внаслідок цього еколого-значущі суспільні відносини набувають політичного змісту, а політична діяльність набуває екологічного значення. Здійснена державою екологічна політика є складовою державної політики. Вони співвідносяться як частина та ціле, як окреме і загальне [12].

Як частина державної політики державна екологічна політика теж характеризується регіоналізацією. Поєднання державної екологічної політики з державною політикою регіоналізації знаходить свій безпосередній прояв у регіональній екологічній політиці. Виступаючи як складова державної політики, регіоналізація в її еколого-політичній площині покликана створити ефективно діючу систему влади та управління на місцях, здійснити фінансово-економічне, організацій-

не, нормативно-правове забезпечення регіонів на основі поєднання загальнодержавних та регіональних екологічних інтересів.

Таким чином, державна екологічна політика регіоналізації має створити умови для здійснення регіонами правового забезпечення регіональної екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки. З цього логічно випливає, що правове забезпечення регіональної екологічної політики є відображенням регіоналізації як загального напрямку державної політики та органічною складовою державної екологічної політики, важливим механізмом її реалізації [12].

Чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони природи. Досить згадати ст. 13 Конституції України, згідно з якою "земля її надра та атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України ... є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах визначених цією Конституцією".

Найбільші можливості для функціонування системи регіональної екологічної політики, згідно з чинним законодавством, мають місцеві ради.

Відповідно до статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування", до виключних повноважень ради належить, зокрема: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, в тому числі екологічних; вирішення питань регулювання земельних відносин; встановлення розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну цінність і охороняються законом [11].

Сучасна екологічна політика як на національному, так і на регіональному рівні, розробляється та впроваджується в напружених політичних умовах, до яких різноманітні політичні цілі та інтереси відомств часто призводять до конфліктів між окремими суб'єктами суспільства. Трапляються ситуації, коли надзвичайно важко знайти політичний консенсус між екологічними органами та природокористувачами, інтереси яких часто лобіюються відповідними відомствами та місцевими владними і неурядовими структурами. Зокрема, це стосується питань використання природних ресурсів суспільного користування, розподілу економічних вимог та витрат, відповідальності за майбутні екологічні наслідки тієї чи іншої діяльності (або бездіяльності) тощо.

ВИСНОВКИ

Отже, реалізація державної екологічної політики в Україні здійснюється одночасно трьома системами: системою місцевих рад та їх виконавчих органів, системою місцевих державних адміністрацій та системою територіальних органів виконавчої влади у сфері екологічного управління. Суб'єкти цих систем взаємодіють між собою на засадах координації й субординації та наділені широкими повноваженнями у сфері екологічного управління в межах територій їх розташування. Значні проблеми в даній сфері і їх причини полягають у відсутності у влади (законодавчої та виконавчої, її посадових осіб) усвідомлення масштабів і наслідків екологічної ситуації в Україні, відсутності стратегії, мети та результатів екологічної політики. Непріоритетним є для держави питання охорони довкілля та раціонального природокористування, часто ігнорується з боку держави невиконання екологічних програм на всіх рівнях та погіршення екологічної ситуації, тому невідкладним має бути встановлення суворої відповідальності за порушення екологічного законодавства посадовими особами органів влади, яка призводить до масових порушень екологічних прав людини.

Література:

1. Андрієнко М.В., Шако В. С. Сутність державної екологічної політики на загально-державному та регіональних рівнях. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 9. С. 1—7.
2. Ашикова Е. І. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні: дис.... канд. наук з держ. упр. Івано-Франківськ, 2014. 220 с.
3. Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. К., 2010. 20 с.
4. Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України. Державне управління, 2016. № 1 (53). С. 11—15.
5. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2003. 542 с.
6. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики: монографія. К.: К.І.С., 2011. 348 с.
7. Мягченко О. П. Основи екології: підручник. Київ. Центр учбової літератури. 2010 р. 312 с.
8. На межі катастрофи. П'ять найбільших екологічних проблем України. Українська Правда. 2019. Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/22/7229683/>
9. Основи екології: підручник для студ. вищ. навч. закл. / за заг.ред. д-ра екон. наук, проф. Л. Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М.К. Шапочки. Суми: Університетська книга, 2007. 759 с.
10. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38. Ст. 248.
11. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. на здобут-

тя наук. ступеня канд. юрид. наук: Ін-т законодавства ВР України. К., 2007. 18 с.

12. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт., 1999. С. 432.
13. Черкашина М.К. Юридичні гарантії права природокористування. (За ред. проф. А.П. Гетьмана). Харків: Вид. "Фінн", 2010. С. 36.
14. Юридична енциклопедія в 6 том., Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін., К.: Укр. Енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. С. 672.

References:

1. Andriienko, M.V. and Shako, V.S. (2016), "The essence of state environmental policy at the national and regional levels", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 9.
2. Ashykova, E.I. (2014), "Mechanisms of implementation of the state environmental policy at the regional level", *Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Ivano-Frankivsk, Ukraine.*
3. Vetytskyi, D.O. (2010), "Development of the state environmental policy of Ukraine in the conditions of globalization", *Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.*
4. Hlukha, V.V. (2016), "Theoretical foundations of the development of the state environmental policy of Ukraine", *Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (53), pp. 11—15.
5. Lazor, O.Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnia u sferi realizatsii ekolohichnoi polityky: orhanizatsiino-pravovi zasady [State administration in the field of environmental policy implementation: organizational and legal foundations]*, Liha-Pres, Lviv, Ukraine.
6. Malysh, N.A. (2011), *Efektivni mekhanizmy formuvannia derzhavnoi ekolohichnoi polityky [Effective mechanisms for the formation of state environmental policy]*, K.I.S., Kyiv, Ukraine.
7. Miahchenko, O.P (2010), *Osnovy ekolohii [Basics of ecology]*, Tsentri uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
8. *Ukrainska Pravda* (2019), "On the brink of disaster. The five biggest environmental problems of Ukraine", available at: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/22/7229683/> (Accessed 30 Aug 2022).
9. Melnyk, L.H. (2007), *Osnovy ekolohii [Basics of ecology]*, Universytetska knyha, Sumy, Ukraine.
10. Verkhovna Rada of Ukraine (1998), Resolution "The main directions of the state policy of Ukraine in the field of environmental protection, use of natural resources and ensuring environmental safety", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 38.
11. Riabets, K.A. (2007), "Administrative and legal regulation of environmental activities", *Abstract of Ph.D. dissertation, Law, In-t zakonodavstva VR Ukrainy, Kyiv, Ukraine.*
12. Cherdantsev, A.F. (1999), *Teoriya hosudarstva y prava [Theory of state and law]*, Yurait., Moscow, Russia.
13. Cherkashchyna, M.K. (2010), *Yurydychni harantii prava pryrodokorystuvannia [Legal guarantees of the right to use nature]*, Finn, Kharkiv, Ukraine.
14. Shemshuchenko, Yu.S. (1998), *Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]*, Ukr. Entsykl., Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 31.08.2022 р.