

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Личенко Ірина Олександрівна - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка (м. Львів, Україна) УДК 342.95:349.6

В статті здійснено об'єктивний аналіз сучасного стану і перспектив удосконалення правового забезпечення екологічної політики України. В статті представлено теоретичне визначення екологічної політики, проаналізовано нормативно-правову основу її реалізації, законопроекти в цій сфері, визначені перспективи удосконалення діючого законодавства. Особливу увагу в статті приділено проблемним питанням правового, управлінського характеру, які мають безпосереднє вплив на екологічну політику України, шляхи їх вирішення.

Ключові слова: екологічна політика, екологічна безпека, навколишнє природне середовище, адміністративно-правова відповідальність, органи екологічного контролю.

Articolul oferă o analiză generală a situației actuale și a perspectivelor de îmbunătățire a sprijinului juridic al politicii de mediu a Ucrainei. Articolul prezintă definiția teoretică a politicii de mediu, analizează baza normativă și legală pentru implementarea acesteia, proiectele de lege în acest domeniu, definește perspectivele de îmbunătățire a legislației în vigoare. O atenție deosebită în articol este dedicată chestiunilor problematice de natură juridică și managerială, care au o influență directă asupra politicii ecologice a Ucrainei, modalități de soluționare a acestora.

Cuvinte cheie: politica ecologică, siguranța ecologică, mediul, responsabilitatea administrativ-juridică, organele de control ecologic.

The article provides a general analysis of the current state and prospects for improving the legal framework for environmental policy in Ukraine. The article presents the theoretical definition of the concept of ecological policy, analyses the normative and legal basis of its implementation, bills in this area, defines the prospects for improving the current legislation. Special attention is paid to the problematic issues of legal, managerial nature, which have a direct impact on the environmental policy of Ukraine, the ways of their solution.

Key words: ecological policy, ecological safety, environment, administrative-legal responsibility, bodies of ecological control.

Вступ. Стан довкілля залежить від об'єднання зусиль держави та громадянськості у виробленні та реалізації екологічної політики держави, формування досконалого правового комплексу заходів щодо здійснення екологічного контролю, реалізації заходів щодо протидії негативним наслідкам технічного про-

гресу, забрудненню довкілля, запобігання виникнення еколого-техногенних катастроф. Без формування чітких планових заходів, етапів, засобів та способів покращення екологічної ситуації Україна зазнає масштабної екологічної кризи. Юридичний аспект формування та реалізації екологічної політики повинен відо-

брати пріоритети безпекових та гуманістичних ідеалів сучасного права.

Постановка проблеми. Життєдіяльність людини перебуває у нерозривному зв'язку зі станом довкілля та екологічної безпеки в державі. Наявні протягом десятиліть проблеми застосування небезпечних технологій у виробництві, високої концентрації екологічно небезпечних виробництв у окремих регіонах країни, відсутності сучасних сміттєпереробних заводів доповнюються проблемами нормативно-правового, управлінського характеру, що справляють вагомий вплив на всю систему екологічної безпеки держави. Особливо відображається на стані екологічної безпеки недосконалість правових орієнтирів (стратегій) реформування екологічної сфери. Перед державою стоїть завдання вироблення нової екологічної політики, яка б базувалася на чітких напрямках проведення правових реформ щодо забезпечення екологічної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремих проблем досліджуваної сфери торкалися вітчизняні вчені, зокрема І. В. Бригадир, А. П. Гетьман, В. А. Лазаренко, О. А. Мельниченко, В. М. Пиць, О. С. Проневич, Р. Ф. Сабіров, П. О. Фесянов. Суспільно-правові трансформації потребують подальших наукових досліджень у цій сфері. Ефективна екологічна політика повинна базуватися на ґрунтовних дослідженнях, сформованих у ході академічних дискусій.

У зв'язку з цим **метою статті** є науковий аналіз сучасного стану та перспектив удосконалення правового забезпечення реалізації екологічної політики України.

Виклад основного матеріалу. Екологічні проблеми останніх років вимагають створення дієвих державно-правових механізмів їхнього вирішення, поєднання зусиль органів публічного управління, громадськості, окремих громадян у подоланні негативних екологічних тенденцій.

Екологічна політика як комплексне суспільне явище досліджується екологами, економістами, правниками.

Широкий діапазон практичного застосування дозволяє окремим науковцям його розглядати в якості концептуально цілісної сукуп-

ності видів і форм суспільної діяльності задля збереження природного середовища людського існування, гармонізації взаємного впливу суспільства та довкілля [1, с. 137]. Стверджується, що вона є своєрідною організаційною та регулятивно-контрольною діяльністю суспільства і держави, спрямованою на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [2].

Наявне наукове твердження, що вона є сукупністю міжнародних, державних та регіональних правових актів, інструкцій, стандартів, які визначають загальні правові вимоги щодо окремих об'єктів, забезпечують його зацікавленість у реалізації цих вимог [3, с. 11].

Зважаючи на змістову характеристику терміну політика, запропонованих академічним тлумачним словником (напрямок діяльності держави у тій чи іншій галузі у певний період [4, с. 80] та тлумачення складових екологічних правовідносин (природоресурсна, природоохоронна та антропоохоронна складова), можна запропонувати визначення екологічної політики. Нею слід розуміти сукупність управлінських, організаційних, економічних, правових засобів та способів цілеспрямованого впливу держави на сформовані в державі природоресурсні, природоохоронні та антропоохоронні відносини з приводу реалізації пріоритетних цілей держави щодо їх приведення у безпечний для людини та довкілля стан.

Правовий аспект екологічної політики реалізується через державне (публічне) управління у сфері екології, що вдало визначене вітчизняними вченими як певний комплекс засобів, які спрямовані на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. В. В. Глуха цілком виправдано стверджує, що воно має нормативну та регуляційну складову. Перша – це система правил і норм, друга – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища [5, с. 59–63].

Обидва аспекти правового аспекту екологічної політики зазнають значних трансфор-

мацій протягом останніх років. Важливою є адаптація стандартів публічного управління в екологічній сфері до вимог Європейського союзу, впровадження корисного досвіду зарубіжних країн у практичне застосування в нашій державі.

Впровадження нових правових засад екологічної політики пов'язано з переглядом застарілих нормативно-правових актів у цій сфері, впровадженням нових підходів до подолання управлінських проблем, посиленням адміністративної відповідальності за екологічні проступки, розміру штрафів, формуванням правової основи для відновлення територій, які постраждали внаслідок проведення операції об'єднаних сил, тощо.

Нормативно-правова основа реалізації екологічної політики нашої держави зазнає важливих змін. Зокрема, Верховна Рада України у першому читанні схвалила законопроект «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (№8328). Законодавець першопричинами екологічних проблем визнає підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності, неврахування екологічних наслідків під час прийняття рішень Кабінету Міністрів України; недосконалу структуру економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства; неефективну систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, моніторингу його стану, регулювання використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку, недосконалість системи екологічної освіти; незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян [6].

Нова стратегія ставить за мету стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-еконо-

мічного розвитку України для створення екологічно безпечнішого природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем та забезпечення і захист конституційних екологічних прав громадян [6].

Важливо, що Україна повинна перейняти досвід формування екологічної політики країн ЄС у цій сфері. Європейський Союз до 2019 року перейде до економіки замкнутого циклу, яка є основою стратегії сталого розвитку. Виконуючи Угоду про асоціацію, Україна також повинна перейти на таку модель. Економіка замкнутого циклу дасть змогу знизити негативний екологічний вплив завдяки скороченню використання первинних ресурсів при виробництві та поверненню їх на подальшу переробку. Основними цілями (до 2035 року) економіки замкнутого циклу є переробка 65% муніципальних відходів та 70% упаковки, випуск пластикової упаковки, яка на 100% піддається переробці, а також вивезення на звалища не більше 10% твердих побутових відходів [7].

У зв'язку з трагічними подіями травня 2016 р. на Грибовицькому звалищі біля Львова в суспільстві загострилася потреба перегляду правового забезпечення управління відходами, формування державної стратегії реформування цієї сфери. 8 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив «Національну стратегію управління відходами до 2030 року» [8]. Проект цього нормативно-правового акту підготувала робоча група за участю українських профільних міністерств – Мінприроди, Мінекономрозвитку, Мінрегіону, експертів німецької групи GIZ, ЄБРР та проекту «Twinning» [9].

Стратегія визначає головні напрями державного регулювання у сфері поводження з відходами в найближчі десятиліття з урахуванням європейських підходів з питань управління відходами, що базуються на положеннях Рамкової Директиви № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив», Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. «Про захоронення відходів», Директиви № 2006/21/ЄС Європейського пар-

ламенту та Ради від 15 березня 2006 р. «Про управління відходами видобувних підприємств, та якою вносяться зміни до Директиви 2004/35/ЄС», Директиви 94/62/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 грудня 1994 р. «Про упаковку та відходи упаковки» тощо. Її реалізація здійснюється трьома етапами: перший – 2017-2018 роки, другий – 2019-2023 роки, третій – 2024-2030 роки.

Серед стратегічних завдань передбачається визначення напрямів та пріоритетів розвитку вторинного ресурсокористування, широке запровадження державно-приватного партнерства, взаємодії та співробітництва в центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, науково-технологічне та методичне забезпечення управління відходами на інноваційних закладах та інше [8].

Попри реальні кроки щодо перегляду нормативно-правової основи реалізації екологічної політики України, невирішеними залишаються багато проблем управлінського, адміністративно-правового характеру (відсутності механізмів дерегуляції, наявності корупційних проявів, недосконалості механізму управління ринком надрокористування; відсутності належного управління ризиками, пов'язаними з військовими діями; недостатньої інституційної відособленості суб'єктів забезпечення екологічної безпеки в Україні).

Стратегічно важливим залишається вирішення проблем функціонування органів екологічного контролю, усунення дублювання функцій екологічного контролю, впровадження відкритої системи реєстрів природокористувачів, впровадження автоматизованого моніторингу екологічної обстановки в районах проведення операції об'єднаних сил та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, підвищення розміру покарань за вчинення адміністративних правопорушень та злочинів у екологічній сфері тощо.

Слід звернути увагу на суттєве дублювання функцій контролю у природоохоронній сфері Держекоінспекції та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби геології та надр України, Державної служби України з безпеки

на транспорті, Держлісагенства, Держрибагенства, тощо.

Відповідно до Основних напрямків державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки від 5 березня 1998 р. № 188-98-ВР визнано потребу внесення змін до законів, які визначають статус центральних та місцевих органів державної виконавчої влади у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів.

Важливим суб'єктом публічного управління у сфері екологічної безпеки є Державна екологічна інспекція України. Сьогодні вона функціонує на підставі Положення про Держекоінспекцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275.

Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р, окреслено перспективи реформування згаданого суб'єкта контрольних повноважень у сфері екології. Зокрема, передбачено ліквідацію Держекоінспекції та створення Державної природоохоронної служби. Оновлена служба повинна стати єдиним інтегрованим державним органом природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю).

У вітчизняній літературі висловлюється критика процесу реформування згаданого органу. Найбільших критичних зауважень зазнає непослідовність процесу реформування, яка виявляється у тому, що в жовтні 2016 року було запропоновано Концепцію реформування системи державного природоохоронного контролю, яка передбачала ліквідацію Державної екологічної інспекції України протягом 2017 року, а у квітні 2017 року постановою Кабінету міністрів України було затверджено нове «Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19.04.2017 № 275 [10]. Разом з тим продовжується реформування Держекоінспекції шляхом ліквідації 12 територіальних органів Державної екологічної інспекції (ДЕІ) в окремих областях і створення окружних екологічних інспекцій [11].

Цілком виправданої критики зазнає сфера надрокористування та діяльність Державної служби геології та надр України. Генеральний прокурор України Юрій Луценко назвав сферу видачі дозволів на надрокористування другим за значимістю корупційним сегментом, де відбувається масштабне незаконне збагачення [12].

Реформування правового підґрунтя реалізації екологічної політики також пов'язане з посиленням адміністративно-правової відповідальності за екологічні правопорушення. Значний обсяг роботи вже проведено. Так, починаючи з 2017 року, суттєво збільшено розмір штрафів за браконьєрство, запропоновано законопроект про посилення відповідальності за випалювання рослинності [13].

Разом з тим Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на своєму засіданні 04 квітня 2018 року (протокол № 87) розглянув проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо запровадження європейського досвіду про здійснення державного природоохоронного контролю)» (реєстр. №8026). Ним було відзначено низку проблемних моментів. Зазначено, що значне підвищення розмірів адміністративних штрафів від чинних, що нині становлять 5-8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (це 85-136 грн.) до запропонованих 500-1000, 120-300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (а це від 1940 грн. до 17000 грн.) становитиме ризики їх несплати через невідповідність соціальним стандартам, які забезпечують життєвий рівень переважної частини населення України. Також визнано, що пропозиція щодо підвищення розмірів штрафу за окремі правопорушення є непослідовною, оскільки у законопроекті без уваги залишились стаття 83-1 та 90-1 КУпАП [14].

Висновки. Ця сфера правового регулювання потребує особливої уваги законодавця та подальшого удосконалення, досягнення рівності та збалансованості складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної) [6], орієнтування на врахування екологічних та юридичних аспектів під час прийняття управлінських рішень та визначення векторів дер-

жавного, регіонального, місцевого розвитку, запобігання заподіяння шкоди довкіллю, пріоритетності гарантування екологічних прав громадян, умов сталого розвитку перед потребами швидкого економічного зростання.

Література

1. Жарова Л. Сучасна екологічна політика: чинники впливу та підходи до формування. *Наука молода*. 2008. № 10. С. 136-137.
2. Малиш Н. А. Екологічна політика: конфліктність, стратегія, тактика. *Державне управління: теорія і практика*. 2009. Дата оновлення: 12.05.2009. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009_2/doc_pdf/Malysh.pdf (дата звернення: 22.10.2018).
3. Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 2016. № 1 (53). С. 11-15.
4. Словник української мови: в 11 томах (1970-1980). Том 7. Київ, 1976. 723 с.
5. Глуха В. В. Актуальні проблеми та перспективи державної екологічної політики України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1(49). С. 59-63. Дата оновлення: 11.08.2016. URL: Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_12 (дата звернення: 23.10.2018).
6. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»: законопроект від 26.04.2018 р. №8328 Дата оновлення: 27.04.2018. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6FC00A.html (дата звернення: 23.10.2018).
7. Новій політиці управління відходами – бути. Для цього об'єдналися уряд, бізнес і громадськість Journey в Україні. Дата оновлення: 12.06.2018. URL: <https://www.coca-colaukraine.com/stories/ConferenceWasteManagement> (дата звернення: 23.10.2018).
8. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. С. 61.
9. Що змінить прийнята «Національна стратегія управління відходами до 2030 року». Дата оновлення: 12.12.2017. URL: <https://>

www.vtorma.ua/news/shcho-zminit-natsionalna-strategiya-upravlinnya-vi-65.html?lang=en (дата звернення: 23.10.2018).

10. Кабмін заплутався з реформуванням Держекоінспекції. Дата оновлення: 04.01.2018. URL: <http://ecolog-ua.com/news/kabmin-zaplutavsya-z-reformuvannya-derzhekoinspektsiyi-ekspert> (дата звернення: 23.10.2018).

11. Пілотна реформа державної екологічної інспекції. Дата оновлення: 2.03.2018. URL: <http://www.rac.org.ua/dlya-media/pres-relizy-ta-komentari/2032018-pilotna-reforma-derzhavnoyi-ekologichnoyi-inspektsiyi> (дата звернення: 23.10.2018).

12. Генпрокурор обурений станом справ в надкористуванні. Дата оновлення: 28.08.2018. URL: <https://economics.unian.ua/energetics/10239672-genprokuror-obureniy-standom-sprav-v-nadkoristuvanni-zmi.html> (дата звернення: 23.10.2018).

13. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за випалювання рослинності». Дата оновлення: 11.04.2018. URL: <https://menr.gov.ua/news/32248.html> (дата звернення: 23.10.2018).

14. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на своєму засіданні 04 квітня 2018 року розглянув проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо запровадження європейського досвіду про здійснення державного природоохоронного контролю)» (реєстр. №8026). Дата оновлення: 04.04.2018. URL: http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/zp_na_roz/vysnovk_zkpr_gl/74384.html (дата звернення: 23.10.2018).

Lychenko I. A.

ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS

The article provides a general analysis of the current state and prospects for improving the legal framework for environmental policy in Ukraine.

It has been established that the legal aspect of the formation and implementation of environmental policy should reflect the priorities of the security and humanistic ideals of modern law. The state faces the task of developing a new environmental policy that would be based on clear lines of legal reforms to ensure the country's environmental security.

The article presents the theoretical definition of the concept of ecological policy, analyses the normative and legal basis of its implementation, bills in this area, defines the prospects for improving the current legislation.

Special attention is paid to the problematic issues of legal, managerial nature, which have a direct impact on the environmental policy of Ukraine, the ways of their solution. Environmental problems of recent years require the creation of effective state and legal mechanisms for their solution, combining the efforts of public administration bodies, the public, and individual citizens in overcoming negative environmental trends.

Introduction of new legal principles of environmental policy is connected with the revision of outdated legal acts in this area, the introduction of new approaches to overcoming administrative problems, increased administrative liability for environmental misconduct, the amount of fines, the formation of a legal basis for the restoration of areas that have suffered as a result of the operation of united forces.

It remains strategically important to solve the problems of functioning of environmental control bodies, eliminate duplication of functions of environmental control, the introduction of an open system of environmental registers, introduction of automated monitoring of the environmental situation in the areas of operation of joint forces and objects of high environmental hazard, increase of penalties for the commission of administrative offenses and crimes in the environmental sphere.

Key words: ecological policy, ecological safety, environment, administrative-legal responsibility, bodies of ecological control.