

## ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ І ПРАВОВА ОСНОВА

### ENVIRONMENTAL POLICY: MODERN UNDERSTANDING AND LEGAL BASIS

Сивицький В.С., здобувач  
третього (освітньо-наукового) рівня

Навчально-науковий інститут права  
Національного університету водного господарства та природокористування

Перманентна актуальність екологічної проблематики виступає очевидним стимулом наукової уваги до шляхів і засобів вирішення відповідних проблем. У представленій роботі зосереджена увага на явищі екологічної політики. Наголошується на необхідності уточнення відповідного поняття у зв'язку зі змінами суспільного життя (у контексті завдання євроінтеграції України) й новими екологічними викликами (екологічні наслідки російської агресії).

Зважаючи на вказане, метою дослідження є формулювання актуального розуміння й поняття явища екологічної політики з урахуванням наявної її правової основи (міжнародної й національної).

У роботі показано, що при формуванні змісту поняття «екологічна політика» варто виходити з того, що: 1) політика може трактуватися як перетворювальна й цілеспрямована діяльність; 2) політика ґрунтується на системі ідей, принципів і цінностей, що є схвалені соціумом; 3) політика як соціальна практика має полісуб'єктний характер й пов'язана із державою та її інститутами. Окрема увага надається інструментарію екологічної політики. Показана його специфіка залежно від рівнів її реалізації: міжнародно-глобальний, регіональний, національний, локальний рівні.

На підставі аналізу теоретичних напрацювань за темою дослідження, а також зважаючи на положення українського й європейського екологічного законодавства, запропоноване авторське визначення поняття «екологічна політика». При цьому обстоюється позиція, що науковий потенціал запропонованого визначення полягає у розгляді екологічної політики як системного, складноорганізованого явища, кожен елемент якого має значення для загальної ефективності екополітики і може бути предметом спеціального дослідження.

**Ключові слова:** екологічна політика, екологічні проблеми, охорона навколишнього середовища, екологічна безпека.

The permanent relevance of environmental issues is an obvious incentive for scientific attention to the ways and means of solving the actual problems. This work focuses on the phenomenon of environmental policy. It is emphasized the need to clarify the corresponding concept in connection with changes in social life (in the context of the task of European integration of Ukraine) and new environmental challenges (environmental consequences of Russian aggression).

If we consider the above-mentioned, the purpose of the study is to formulate the modern understanding and concept of the phenomenon of environmental policy, taking into account its existing legal basis (international and national).

The work shows that when forming the content of the concept of "environmental policy" it is necessary to proceed from the fact that: 1) the policy can be interpreted as a transformative and purposeful activity; 2) the policy is based on the system of ideas, principles and values approved by society; 3) the policy as a social practice has a multi-subject character and is related to the state and its institutions. Special attention is paid to environmental policy tools. Its specificity is shown depending on the levels of its implementation: international and global, regional, national, local levels.

Based on the analysis of theoretical developments on the research topic, as well as taking into account the provisions of Ukrainian and European environmental legislation, the author's definition of the concept of "environmental policy" is proposed. At the same time, the position is defended that the scientific potential of the proposed definition consists in considering environmental policy as a systemic, complex phenomenon, each element of which is important for the overall effectiveness of ecological policy and can be the subject of a special study.

**Key words:** environmental policy, environmental problems, environmental protection, environmental safety.

На тлі складної геополітичної ситуації у світі – передусім у зв'язку з агресією росії проти України, екологічна проблематика не втрачає своєї актуальності. Тема гармонізації відношення «Людина – Природа» порушується на різних рівнях. Зацікавленість у вирішенні екологічних проблем, охороні довкілля й забезпеченні екологічної безпеки підтверджується результатами опитування громадян [1] й світових бізнес-еліт [2]; на цьому наголошується у дослідженнях експертів у сфері охорони й раціонального використання довкілля [3]; цьому присвячені актуальні глобальні екологічні акти, які підписують очільники держав і урядів світу (наприклад Кліматичний пакт Глазго (Glasgow Climate Pact, 2021 [4]).

Очевидно вказане свідчить про загальне усвідомлення важливості захисту довкілля й екологічної безпеки, а також загрозливих наслідків деструктивних екологічних проблем. Зрештою, вже згадана агресія рф проти України також має свій екологічний вимір. Від початку повномасштабної війни Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України фіксує чисельні екологічні злочини окупаційних військ, зокрема (1) забруднення довкілля під час безпосередніх бойових дій, (2) атаки загарбницької армії на інфраструктурні та промислові об'єкти й внаслідок цього токсичне забруднення довкілля; (3) руйнацію українських екосистем [5]. Таким чином, можемо констатувати, що, до, так би мовити, «традиційних» екологічних

проблем в Україні на найближчі роки, якщо не десятиліття, додалися нові екологічні виклики. Завдання належної реакції на означені виклики як і загалом на проблемні питання екологічної сфери вирішуються у межах екологічної політики, наукова увага до якої традиційно висока, а нині лише зростає.

Не буде перебільшенням стверджувати, що екологічна політика як особливе суспільно-політичне і правове явище вже довгий час є предметом наукового осмислення. У результаті маємо великий обсяг наукових праць, які присвячені екополітиці та її різним аспектам. У цьому плані є показовими роботи таких авторів як-от: М. Хилька (аналіз концептуальних засад визначення екологічної політики) [6]; А. Матвійчука (огляд екологічної політики як системного явища) [7]; М. Андрієнко і В. Шако (диференціація національно екополітики за рівнями реалізації) [8]; І. Гаєвського (систематизація основних концепцій та підходів екологічно політики) [9]; Г. Буканова (окреслено стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні) [10]; І. Кононенка (огляд державно екологічно політики в умовах децентралізації влади) [11]. Очевидно, що наведений перелік дослідників має радше ілюстративний характер, зокрема, щодо питань, які порушуються у зв'язку з явищем екологічно політики. Водночас, навіть вказані наукові праці доводять специфічний характер екологічної політики, необхідність

уточнення відповідного поняття у зв'язку зі змінами суспільного життя (наприклад у контексті євроінтеграції України) й новими екологічними викликами (екологічні наслідки російської агресії).

Отож метою нашої роботи є формулювання актуального розуміння явища екологічної політики з урахуванням наявної її правової основи. Оскільки дослідження має теоретичний характер, то це зумовило використання загально-теоретичних й аналітичних методів дослідження із залученням праць українських й зарубіжних авторів та правових актів конституційного, міжнародного й екологічного права.

Для розуміння змісту й завдань екологічної політики очевидно необхідно зауважити, що з точки зору екологічної філософії відношення «Людина – Природа» містить певні конфліктні інтенції. Справа в тім, що для задоволення своїх потреб людина змушена здійснювати експансію у природу, діяти з використанням її ресурсу, а «тому суперечність людини і природи є онтологічною даністю, що завжди супроводжувалося екологічними кризами того чи іншого масштабу» [12, с. 398]. Отож вказана онтологічна даність має, серед іншого, наслідком пошук оптимального варіанту відношення «Людина – Природа», простіше кажучи детермінує: 1) пошук варіантів мінімізації негативних наслідків людського втручання у природу; 2) надання процесу природокористування максимально екоцентричного, а не антропоцентричного змісту; 3) забезпечення екологічної безпеки як базового чинника індивідуального й суспільного прогресу. Реалізація вказаних завдань власне і вимагає зваженої й комплексної екологічної політики.

Екофілософське обґрунтування актуальності екологічної політики посилюється чинними вимогами положень і норм Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. і Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р..

Зокрема Основний закон України у ст. 50 прямо вказує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Своєю чергою Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. вказує, що «Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту 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» [13]. Зауважимо, що цей закон, що за час своєї дії зазнав майже шістьдесят змін та доповнень, власне визначення поняття «екологічна політика» не містить. Натомість надає уявлення про її головні завдання й напрями діяльності.

Ще більш ґрунтовний характер щодо окреслення мети, засад, принципів й інструментів державної екологічної політики є Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. У вказаному правовому акті визначено, що «метою державної екологічної політики є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем» [14]. Водночас, як і у попередньому законі, прямого визначення поняття «екологічна політика» не наведено.

Між тим варто відзначити, що подібну термінологічну ситуацію можна виявити і в європейському законодавстві. Тут варто пам'ятати, що європейська екологічна політика

має витoki з Європейської Ради, що відбулася в Парижі в 1972 році, на якій глави держав і урядів заявили про необхідність формування екологічної політики супутньої економічній інтеграції [15]. Нині екологічна політика ЄС, заснована на ст. 191 Договору про функціонування Європейського Союзу [16] й відповідно до її змісту спрямована на збереження, захист й покращення якості навколишнього середовища та на захист здоров'я людей. Крім того означена норма зосереджує на необхідності дбайливого та раціонального використанні природних ресурсів. Про безпосереднього визначення поняття «екологічна політика» теж не йдеться.

Означену ситуацію можна вважати додатковим стимулом для українських науковців зосереджувати свою увагу на явищі екологічної політики та його понятійному оформленні. Втім головна увага до поняття «екологічна політика» продиктована тим, що будь-яка термінологічна неузгодженість у правовій сфері впливає на практику реалізації відповідного законодавства, ефективність його застосування. Зрештою, вказаними міркуваннями і було продиктоване наше прагнення уточнення поняття «екологічна політика», взявши до уваги наявні теоретичні напрацювання з цього приводу і з урахування контексту євроінтеграції та екологічних викликів російської агресії.

Відправною позицією наших міркувань є класичне визначення того, що політика є особливим різновидом активної матеріальної соціально-перетворювальної діяльності. При цьому політика ґрунтується на «набір ідей або план того, що робити в певних ситуаціях, офіційно узгоджений групою людей, бізнес-організацією, урядом або політичною партією» [17]. Показовим для розуміння поняття «політика» вважаємо функціональний підхід запропонований американським дослідником Т. Парсонсом. У його міркуваннях політика – це фактично практична діяльність спрямована на належну організацію, управління, підтримання порядку, збереження стабільності у суспільстві або досягнення спільної мети [18]. Ґрунтовне визначення політики з урахуванням різних її аспектів запропонував А. Матвійчук: «1) як соціально-філософську категорію, що відображає особливий різновид діяльнісного явища, що зорієнтоване на визначення певної форми організації суспільного буття; 2) як специфічну соціальну практику, що має полісуб'єктний, соціоактивний, усвідомлений, цілеспрямований, чуттєво-предметний, матеріальний і перетворювальний характер; 3) як тісно пов'язану із державою та її інститутами» [7].

Зважаючи на вказані підходи до розуміння поняття «політика» при формуванні змісту поняття «екологічна політика» варто виходити з того, що: 1) політика може трактуватися як перетворювальна й цілеспрямована діяльність; 2) політика ґрунтується на системі ідей, принципів і цінностей, що є схвалені соціумом; 3) політика як соціальна практика має полісуб'єктний характер й пов'язана із державою та її інститутами. Крім того додамо, що реалізація будь-якої політики визначає необхідність інструментарію, що дозволить досягнути мети, забезпечити виконання пов'язаних з цим завдань й дотриматися певних принципів й ціннісних установок, що становлять ідеологічну основу цієї політики.

Отож щодо мети екологічної політики, то як було відзначено вище, в українському законодавстві – це досягнення доброго стану довкілля задля забезпечення конституційного права кожного на безпечне довкілля» [14]. Національний підхід узгоджується із змістом ст. 191 Договору про функціонування Європейського Союзу. Фактично єдина відмінність полягає у задекларованій на рівні ЄС меті сприяти «заходам на міжнародному рівні для вирішення регіональних або всесвітніх екологічних проблем, зокрема боротьби зі зміною клімату» [16].

Щодо системоутворюючих ідей екологічної політики, то до них обґрунтовано віднести: 1) забезпечення ціліс-

ності й збереження існуючих екосистем як передумови унеможливлення підвищення ризиків для здоров'я та благополуччя людей й забезпечення екологічної безпеки; 2) сприяння збалансованому (сталому) розвитку шляхом поширення екоцентричної ідеології й екосистемного підходу у суспільній практиці; 3) забезпечення невідворотності відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Формулюючи вказані ідеї зважали на положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» й Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р., а також взявши до уваги європейські підходи, зокрема ухвалену у 2019 році Європейською комісією Європейську зелену угоду, що спрямована на перетворення ЄС на сучасну, ресурсоефективну та конкурентоспроможну економіку шляхом: 1) підвищення ефективності використання ресурсів; 2) переходу до чистої циркулярної економіки; 3) відновлення біорізноманіття; 4) зменшення забруднення [19].

Як було відзначено вище, політика як соціальна практика має полісуб'єктний характер й пов'язана із державою та її інститутами, а також інститутами громадянського суспільства. Тут ми виходимо з того, що «разом із державою реалізацію екологічної політики забезпечують політичні партії, наукові організації, громадські організації, що робить її об'єктом не лише державного, а й публічного управління» [20]. Розширений склад суб'єктів екологічної політики зумовлений також фактом багаторівневості її реалізації: міжнародно-глобальний, регіональний, національний, локальний рівні. Кожен рівень очевидно відрізняється як за суб'єктами, так і за специфікою інструментарію й механізмів реалізації екологічної політики.

На міжнародно-глобальному рівні здійснення екополітики передусім пов'язане з нормотворчою діяльністю, головними суб'єктами є держави, їхні очільники й уряди, а також впливові міжнародні громадські організації, які діють у тісній взаємодії. Не випадково автори Кліматичного пакту Глазго (Glasgow Climate Pact, 2021) окремо наголошують на необхідності зміцнювати партнерські відносини між країнами, що розвиваються, і розвинутими країнами, фондами і технічними установами, громадянським суспільством і громадами, щоб покращити розуміння того, як можна оптимізувати підходи до запобігання, мінімізації та усунення екологічних втрат і збитків (п. 45 Пакту). Водночас, вказаний міжнародний документ містить наголос на тому, що ефективна екологічна політика можлива за умови міжнародного співробітництва щодо інноваційних кліматичних заходів, включаючи технологічний поступ усіх членів суспільства, секторів і регіонів (п. 53 Пакту) [4].

Інструментами реалізації державної екологічної політики відповідно до українського законодавства визначено: 1) міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; 2) інформування та комунікацію; 3) державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) стратегічну екологічну оцінку та оцінка впливу на довкілля; 5) систему екологічного управління, екологічного аудиту, екологічної сертифікації та маркування продукції; 6) екологічний облік; 6) законодавство України у сфері охорони навколишнього при-

родного середовища, яке адаптоване до законодавства Європейського Союзу; 7) освіту в інтересах збалансованого (сталого) розвитку; 8) інноваційні «зелені» економічні та фінансові механізми; 9) комплексний моніторинг стану довкілля, нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання; 10) міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [14].

Своєю чергою, на регіональному й локальному рівнях екологічна політика реалізується за допомогою таких механізмів як-от організаційно-управлінський, правовий, економічний, а також інформаційного й комунікативного (між інститутами держави й місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства). При цьому основою реалізації екологічної політики на регіональному й локальному рівнях є національне й міжнародне екологічне законодавство.

Взявши до уваги вище викладене вважаємо, що поняття «екологічна політика» актуально нині визначити як екологічно орієнтовану полісуб'єктну й багаторівневу діяльність, яка передбачає залучення специфічного інструментарію (нормативно-правового й організаційно-правового характеру), що ґрунтується на ідеології екоцентризму й застосуванні екосистемного підходу, з метою збереження, захисту й покращення якості навколишнього середовища як фундаментальних передумов забезпечення природного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Відповідне розуміння явища екологічної політики розкриває її специфічну сутність й особливі засоби реалізації, серед яких провідне місце займають засоби нормативно-правового характеру.

**Висновки.** Перманентна актуальність екологічної проблематики виступає очевидним стимулом наукової уваги до шляхів і засобів вирішення відповідних проблем. У нашому випадку це зумовило прагнення сформулювати актуальне розуміння явища екологічної політики й відповідне понятійне визначення. Додатковим мотивом до цього стала відсутність такого визначення у національному екологічному законодавстві, а також у документах Європейського Союзу з екологічної проблематики.

На підставі аналізу теоретичних напрацювань за темою нашого дослідження, а також зважаючи на положення українського й європейського екологічного законодавства, ми дійшли висновку про обґрунтованість такого визначення поняття «екологічна політика»: екологічно орієнтована полісуб'єктна й багаторівнева діяльність, яка передбачає залучення специфічного інструментарію (нормативно-правового й організаційно-правового характеру), що ґрунтується на ідеології екоцентризму й застосуванні екосистемного підходу, з метою збереження, захисту й покращення якості навколишнього середовища як фундаментальних передумов забезпечення природного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Науковий потенціал такого визначення полягає у розгляді екологічної політики як системного, складноорганізованого явища, кожен елемент якого має значення для загальної ефективності екополітики і може бути предметом спеціального дослідження, чому і будуть присвячені наші подальші роботи.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Четверть українців вважають екологічні виклики однією з головних загроз для країни. Укрінформ, 27.10.2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3340166-cvert-ukrainciv-vvazaut-ecologicni-vikliki-odnieu-z-golovnih-zagroz-dla-kraini.html> (дата звернення 20.12.2021).
2. The Global Risks Report 2020. *Insight Report. 15th Edition of the World Economic Forum's*. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf) (дата звернення: 13.12.2021).
3. Global ecological perspective. 2019. United Nations Environment Programme. URL: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM\\_RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM_RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (дата звернення: 8.06.2019).
4. Glasgow Climate Pact. United Nations Framework Convention on Climate Change URL: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26\\_auv\\_2f\\_cover\\_decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf) (дата звернення 20.12.2021).

5. Ключові наслідки для довкілля від російської агресії в Україні 24 лютого – 31 березня 2022 року. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepg.gov.ua/news/39097.html> (дата звернення 04.04.2022).
6. Хилько М. І. Концептуальні засади визначення екологічної політики. *Філософські проблеми гуманітарних наук* 2010. № 16. С. 6–13.
7. Матвійчук А. В. Екологічна політика як предметна сфера екологічної деонтології. *Мультиверсум*. 2012. Вип. 7 (115). С. 202–212.
8. Андрієнко М. В., Шако В. С. Сутність державної екологічної політики на загальнодержавному та регіональних рівнях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 9. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Duur\\_2016\\_9\\_3](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Duur_2016_9_3) (дата звернення 04.04.2022).
9. Гаєвський І.В. Екологічна політика держави: сутність, основні концепції та підходи. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. 2019. Том 30 (69) № 4. С. 42–46.
10. Буканов Г. М. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. № 2 (22). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/7.pdf) (дата звернення 04.04.2022).
11. Кононенко І. Державна екологічна політика в умовах децентралізації влади в Україні. *Геополітика України: історія і сучасність*. 2021. № 2 (27). С. 6–13.
12. Єрмоленко А. М. Соціальна етика та екологія. Гідність людини – шанування природи. Київ: Лібра, 2010. 416 с.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII (зі змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#n714> (дата звернення 5.04.2022).
14. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII (зі змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення 5.04.2022).
15. Шпак Ю. В. Екологічна політика: загальні принципи і основні рамки Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 9. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/9\\_2018/4.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/9_2018/4.pdf) (дата звернення 5.04.2022).
16. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Document 12012E/TXT. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення 5.04.2022).
17. Policy. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy> (дата звернення 5.04.2022).
18. Gerhardt U. Understanding The Structure of Social Action. Cambridge University Press, 2009. URL: [https://assets.cambridge.org/9780521174589/excerpt/9780521174589\\_excerpt.pdf](https://assets.cambridge.org/9780521174589/excerpt/9780521174589_excerpt.pdf) (дата звернення 5.04.2022).
19. European Green Deal. European Commission. URL: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal_en) (дата звернення 5.04.2022).
20. Екологічна політика України: цілі, напрями та інструменти реалізації. Ecopolitic. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/ekologichna-politika-ukraini-cili-naprjami-ta-instrumenti-realizacii/> (дата звернення 5.04.2022).