

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 344.4 (477)

ДО ПИТАННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

TO THE QUESTION OF OPTIMIZATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE

Загурський О.Б.,
к.ю.н., доцент,

*доцент кафедри гуманітарних і фундаментальних дисциплін
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету*

У статті розглядаються концептуальні питання розвитку, становлення і формування державної екологічної політики України. Автором досліджується правова природа екологічної політики в контексті забезпечення екологічної безпеки політики в контексті доктрини національної безпеки, а також аналізуються подальші перспективи реформування та удосконалення екологічного законодавства України.

Ключові слова: екологічна політика, екологічне законодавство, природні ресурси, екологічна безпека, навколишнє природне середовище.

В статье рассматриваются концептуальные вопросы развития, становления и формирования государственной экологической политики Украины. Автором исследуется правовая природа экологической политики в контексте обеспечения экологической безопасности политики в контексте доктрины национальной безопасности, а также анализируются дальнейшие перспективы реформирования и совершенствования экологического законодательства Украины.

Ключевые слова: экологическая политика, экологическое законодательство, природные ресурсы, экологическая безопасность, окружающая среда.

The article deals with the conceptual issues of development, formation and formation of state ecological policy. The scientific approaches of domestic and foreign scientists concerning the mechanism of state ecological policy implementation are analyzed. The author examines the legal nature of environmental policy in the context of providing environmental safety policy in the context of the doctrine of national security, and also analyzes the further prospects of reforming and improving the environmental legislation of Ukraine.

It is substantiated that ineffective implementation of environmental policy determines the level of public confidence, actualizes economic and environmental costs, and creates discriminatory conditions for doing business.

It is specified that the world experience shows that the basis of the successful resolution of environmental problems and the prevention of environmental disasters is the ecologization of the socio-economic system of any state. World experience shows that the basis of the successful resolution of environmental problems and the prevention of environmental disasters is the ecologization of the socio-economic system of any state.

It was concluded that the national environmental policy was first introduced at the conceptual level, the purpose of which is to stabilize and improve the ecological state of the state by adopting a national ecological policy as an integrated factor of socio-economic development of Ukraine in order to ensure the transition to sustainable economic development and the introduction of an environmentally balanced systems of nature management.

On the basis of the study, it was concluded that it is necessary to introduce European standards of environmental policy based on the principle of «payment for pollution». The environmental polluter can pay by investing in higher standards of production or the creation of a waste collection and treatment system. Payment can also be made through a payment for businesses or consumers to use an environmentally hazardous product, such as certain types of packaging.

Key words: environmental policy, environmental legislation, natural resources, environmental safety, environment.

Сучасні стандарти європейської екологічної політики вимагають, щоб були досягнуті спільні рішення, і, як наслідок, швидке та ефективне її впровадження. У зв'язку з цим неефективна реалізація екологічної політики визначає рівень довіри з боку громадськості, актуалізує економічні та екологічні витрати, а також створює дискримінаційні умови для ведення бізнесу. Більше 75% європейських громадян вважають екологічне законодавство ЄС необхідним для збереження навколишнього середовища у своїй країні і майже 80% поділяють думку, що інститути ЄС повинні мати можливість перевірити екологічні закони щодо належності їх застосування у своїй країні.

У науці екологічного права питання правової природи державної екологічної політики, визначення її ефективності та механізмів реалізації були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: М. Алексієвця, Т. Галушкіної, А. Гетьмана, Б. Данилишина, О. Заржицького, Б. Патона, Л. Сидоренко, О. Тоффлера, Ю. Туниці, В. Шевчука, Ю. Шемшученка, О. Яницького та ін.

Метою статті є з'ясування концептуального рівня реалізації національної екологічної політики, а також формулювання авторських підходів щодо розуміння правової природи національної екологічної політики як важливого елемента внутрішньої політики в екологічній сфері.

На думку міністра екології та природних ресурсів О. Семерака, Всесвітній економічний форум відводить Україні 77-місце із 144 країн, оцінених під час складання Індексу глобальної конкурентоспроможності, через корупцію, нестале використання природних ресурсів. Економіка України в результаті впливу цих негативних факторів може втрачати до 11% ВВП. Лише через високий рівень забруднення атмосферного повітря Україна може втратити до 15% врожаю. За даними ВООЗ, кожних дві години в Україні помирають 3 людини через поганий стан довкілля, при цьому питання охорони довкілля до цього часу в Україні не є пріоритетними [1].

Крім того, О. Семерак зауважив про те, що «маємо розуміння з боку європейських колег щодо етапності у впро-

вадженні нового екологічного законодавства. У державах ЄС нові процедури оцінки впливу на довкілля також впроваджувались не без труднощів, але з часом бізнес зрозумів переваги цього інструменту. Наші партнери очікують від нас, щоб ми врешті ухвалили Закон про стратегічну еколо-

гічну оцінку, нову Стратегію екологічної політики, що також розроблялась спільно з ЄС відповідно до Угоди про асоціацію та нове системне законодавство у сфері управління відходами, що втілить в життя прийняту Урядом Національну стратегію управління відходами» [2].

Капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища за напрямками природоохоронних заходів (тис. грн)

	Усього	Охорона атмосферного повітря і попередження змін клімату	Очищення зворотних вод	Поводження з відходами	Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод	Інші заходи
2006	2194188,5	762538,6	777924,5	339529,6	247695,4	66500,4
2007	3080687,6	1379250,6	809677,1	388386,6	393036,8	110336,5
2008	3731400,4	1476343,3	927352,9	422918,6	787303,8	117481,8
2009	3040732,7	1273789,4	882525,4	400016,9	401425,6	82975,4
2010	2761472,1	1139946,7	734663,4	475584,3	319922,0	91355,7
2011	6451034,6	2535632,6	721325,5	1183880,2	639123,1	1371073,2
2012	6589336,5	2462675,3	846955,4	730544,4	540516,8	2008644,6
2013	6038783,0	2411935,1	834114,8	713856,3	324980,1	1753896,7
2014	7959853,9	1915129,7	1122149,3	783965,4	359925,6	3778683,9
2015	7675597,0	1422946,6	848881,2	737498,9	388259,2	4278011,1
2016	1339047,3	2502805,8	1160029,1	2208676,6	419988,9	7098976,9

Примітка: складена автором за [3]

Н.В. Дацій вважає, що «першим кроком у функціонуванні системи екологічного управління є формування науково обґрунтованої та соціально зваженої, адекватної екологічної політики держави. Така політика – це конкретна організаційна робота органів державної влади, на засадах чітко здійсненого цілевизначення та цілепокладання, спрямована на виконання вимог екологічного законодавства, орієнтована на забезпечення права громадян на екологічно безпечні умови життя та розвитку» [4, с. 62].

І.В. Верцімага вважає, що «починаючи з 1991 року, тобто з часу проголошення незалежності України, формування та реалізація державної екологічної політики супроводжувалося двома взаємозалежними процесами: 1) створення законодавчої бази; 2) створення низки громадських і політичних об'єднань екологічного спрямування, діяльність яких виявляється через найбільш поширені форми, такі як: протести, співпраця з органами влади, участь у парламентських виборах [5, с. 6].

Конституція України від 28 червня 1996 р. виступає в якості фундаментального джерела національної екологічної політики, в якій на найвищому законодавчому рівні закріплено державну охорону природних ресурсів:

– земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13);

– земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);

– забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16);

– кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50);

– кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66) [6].

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. визначив основні засади внутрішньої політики в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки:

1) забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення, посилення просвітницької діяльності з інформування населення про екологічні норми і стандарти;

2) збереження навколишнього природного середовища, вдосконалення національної екологічної політики, стимулювання розвитку екобезпечних технологій;

3) забезпечення комплексного захисту населення та реабілітації території від негативного впливу наслідків Чорнобильської катастрофи, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;

4) здійснення заходів щодо безпечного поводження з радіоактивними відходами, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему;

5) підвищення рівня цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

6) впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів [7].

В Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. вперше на державному рівні (до моменту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р.) було визначено юридичний механізм здійснення Україною на своїй території екологічної політики, спрямованої 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.

До того ж державній охороні й регулюванню використання на території України підлягають:

- навколишнє природне середовище;
- природні ресурси (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ);
- ландшафти;
- інші природні комплекси [8].

Одним з етапів реалізації національної екологічної політики на концептуальному рівні стало прийняття постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями

державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. Даний програмний документ визначив наступний перелік об'єктів національної екологічної політики:

- 1) водні ресурси;
- 2) екосистеми;
- 3) земельні ресурси;
- 4) корисні копалини;
- 5) атмосферне повітря;
- 6) рослинний світ;
- 7) лісові ресурси;
- 8) тваринний світ;
- 9) мисливство;
- 10) рибні ресурси [9].

При цьому до основних напрямів державної екологічної політики України було віднесено:

- а) промисловість;
- б) екологічна безпека в енергетиці та ядерній галузі;
- в) сільське господарство;
- г) транспорт;
- д) житлово-комунальне господарство;
- е) промислові відходи;
- є) військова діяльність і конверсія військово-промислового комплексу.

29 листопада 2000 р. у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики, внаслідок чого було констатовано те, що «за останні роки в Україні сформовані основи екологічного законодавства, здійснені структурні реформи в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів, закладено основи нової екологічної політики та механізмів її реалізації» [10].

Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., до завдань національної екологічної політики, які спрямовані на екологічне збалансоване використання, відносить такі:

- 1) охорона водних ресурсів, екологізація водного господарства;
- 2) охорона земельних ресурсів, екологізація сільського господарства;
- 3) невиснажливе використання тваринних та рослинних ресурсів, екологізація лісового господарства;
- 4) екологічно стале надрокористування [11].

Водночас національна екологічна політика вперше була представлена на концептуальному рівні, мета реалізації якої полягає в стабілізації і поліпшенні екологічного стану території держави шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. «реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних

директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність». Світовий досвід показує, що основою успішного вирішення екологічних проблем і запобігання екологічним катастрофам є екологізація соціально-економічної системи будь-якої держави [12].

Тим самим, простежується трансформація підходів щодо розуміння правової природи національної екологічної політики. Не викликає жодних сумнівів той факт, що концептуальний рівень було змінено на стратегічний рівень. Залежно від цього пріоритетними, стратегічними цілями національної екологічної політики виступають:

- підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
 - поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
 - досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;
 - інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління.
- Національна екологічна політика знаходиться в тісному зв'язку з політикою у сфері протидії злочинності. Зокрема, органи Національної поліції України здійснюють досудове розслідування щодо злочинів проти довкілля. Так, за 12 місяців 2017 р. органами Національної поліції України в Івано-Франківській області обліковано 603 злочини, з них 201 становлять злочини проти довкілля:
- забруднення або псування земель (ст. 239 КК) – 11;
 - незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1 КК) – 1;
 - порушення правил охорони або використання надр (ст. 240 КК) – 28;
 - забруднення атмосферного повітря (ст. 241 КК) – 1;
 - порушення правил охорони вод (ст. 242) – 1;
 - незаконна порубка лісу (ст. 246 КК) – 157;
 - незаконне полювання (ст. 248 КК) – 1;
 - незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (ст. 249 КК) – 1 [13].

Світовий досвід показує, що основою успішного вирішення екологічних проблем і запобігання екологічним катастрофам є екологізація соціально-економічної системи будь-якої держави. Екологічна безпека як складова частина національної безпеки є обов'язковою умовою сталого розвитку та виступає основою збереження природних систем і підтримки відповідної якості навколишнього середовища.

Таким чином, необхідно запровадити європейські стандарти екологічної політики, яка базується на принципі «плати за забруднення». Забруднювач навколишнього середовища може платити за рахунок інвестування в більш високі стандарти виробництва або створення системи збору та очищення відходів. Оплата може також здійснюватися через плату для підприємств або споживачів для використання екологічно шкідливого продукту, такого, як певні види упаковки.

До того ж інструментами реалізації національної екологічної політики повинні бути: 1) нормативно-правові акти (керівні принципи стандартів якості навколишнього середовища); 2) ефективність екологічного навантаження; 3) стандарти виробництва; 4) стандарти продукту; 5) програми в галузі охорони навколишнього природного середовища; 6) державна підтримка.

ЛІТЕРАТУРА

1. Остап Семерак: Кожні дві години в Україні помирає 3 людини через поганий стан довкілля. URL: <https://menr.gov.ua/news/31775.html> (дата звернення: 29.03.2018 р.).
2. Остап Семерак: В ЄС очікують від України ухвалення ряду важливих документів, які є основою реформ екологічної політики. URL: <https://menr.gov.ua/news/32119.html> (дата звернення: 29.03.2018 р.).
3. Державна служба статистики України // Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 29.03.2018).

4. Дацій Н.В. Державна інституційна структура як складова екологічної політики. Вісник Академії митної служби України. 2010. № 2. С. 61–66.
5. Верцімага І.В. Механізм здійснення парламентського контролю за реалізацією державної екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. держ. упр: 25.00.02. Харків. 2017. 23 с.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 29.03.2018).
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 29.03.2018).
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page> (дата звернення: 29.03.2018).
9. Про 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 // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 29.03.2018).
10. Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики: постанова Верховної Ради України від 07.12.2000 р. № 2130-III // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2130-14> (дата звернення: 29.03.2018).
11. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/95215363> (дата звернення: 29.03.2018).
12. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI // База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page> (дата звернення: 29.03.2018).
13. Статистична інформація // Офіційний веб-сайт Прокуратура Івано-Франківської області. URL: https://ifr.gp.gov.ua/ua/stat_info.html (дата звернення: 29.03.2018).