

*Дубовик Катерина Євгенівна,
к.держ.упр., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції,
ХарПІ НАДУ, м. Харків
ORCID 0000-0003-1536-7553*

УДК 35.078.352.07:349.6

doi 10.34213/db.19.02.08

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Сучасні процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля та потребують від України вжиття термінових заходів. Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжується незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможлиблює досягнення збалансованого розвитку.

Екологічна ситуація в Україні на сьогодні є незадовільною. Проблеми раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, дотримання вимог екологічної безпеки та забезпечення екологічних прав громадян потребують нагального вирішення. Здійснити вирішення екологічних проблем можна завдяки комплексному підходу, який включає розробку ефективної екологічної політики, екологічного законодавства, налагодження системи управління природокористуванням і охороною довкілля, а також удосконалення правового механізму прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері.

Ключові слова: процеси глобалізації; збереження довкілля; природні ресурси; навколишнє середовище; державне управління; екологія.

Постановка проблеми. Застосування правових заходів з вирішення екологічних проблем сучасності є необхідним для доведення того, що саме правовий механізм може забезпечити прийняття оптимальних, ефективних і виважених державно-управлінських рішень в екологічній сфері. Прийняття таких рішень має базуватись насамперед на дотриманні чинного законодавства, а їх реалізація не повинна загрожувати правам і свободам громадян та навколишньому природному середовищу.

У Постанові Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” зазначено, що ефективним засобом подолання екологічної кризи має стати правове забезпечення природоохоронної діяльності на основі практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Вивчення, аналіз та узагальнення

практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснюють у двох напрямках: складання і затвердження екологічних нормативів природокористування (стосовно надр, ґрунтів, води, повітря, рослинності тощо); складання та затвердження комплексу еколого-економічних показників державного контролю за станом довкілля та діяльністю господарчих структур. Проблема управління у сфері поводження з відходами є однією з найактуальніших еколого-економічних проблем суспільства. У житловому секторі щороку нагромаджується майже 40 млн м³ сміття. Його складують на міських сміттєзвалищах, які не відповідають санітарним вимогам, крім того, набувають поширення нові випадки створення стихійних сміттєзвалищ як у місті, так і за його межами. Відсутні сміттєспалювальні заводи в належній кількості, а ті що існують працюють за застарілими технологіями. Все це підтверджує неефективне управління вторинними ресурсами у державі. У більшості областей України немає полігонів для централізованого зберігання та утилізації відходів. Вирішення вказаної проблеми потребує формування ефективної системи управління у сфері поводження з відходами як на загальнодержавному рівні, так і на місцях, що є важливим чинником екологічної політики. Ця проблема потребує комплексного підходу і, насамперед, формування стратегії управління у сфері поводження з відходами.

Збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду має стати пріоритетним напрямом екологічної політики в Україні. Такий напрям повинен забезпечуватись практичними діями, що сприятимуть наближенню нас до загальноєвропейських стандартів життя. Кількість природно-заповідних об'єктів України, що мають особливу цінність, зростає. За останні десять років їх кількість зросла в 1,5, а площа – в 2,4 рази. Західні області представлені в природно-заповідному фонді країни набагато краще, ніж решта територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні й правові проблеми в екологічній сфері розглядали у своїх працях такі науковці, як Н. Азімова, В. Андрейцев, Г. Бачинський, А. Гетьман, М. Гінзбург, Л. Здоровко,

В. Костицький С, Кравченко, В. Мунтян, Т. Проценко, Дж. Престон, Н. Реймерс, Д. Риггс, А. Руднік, В. Ситнік, І. Требульова, М. Шульга, Ю. Шемшученко. Проту система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища через неврегульованість законодавства не може вирішувати гострі проблеми сучасного незадовільного екологічного стану в Україні.

Вирішити екологічні проблеми можна завдяки комплексному підходу, який включає розробку ефективної екологічної політики, екологічного законодавства, налагодження системи управління природокористуванням і охороною довкілля, а також удосконалення правового механізму прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері.

Метою статті є розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діючого законодавства та удосконалення правового механізму прийняття державно-управлінських рішень щодо запровадження їх в екологічній сфері.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави.

Сьогодні забруднення атмосферного повітря є однією з найгостріших екологічних проблем. Незважаючи на певний спад виробництва в Україні, рівень забруднення атмосферного повітря великих міст і промислових регіонів залишається стабільно високим.

Основними забруднювачами атмосферного повітря та джерелами викидів парникових газів в Україні є підприємства добувної й переробної промисловості, теплоенергетики, автотранспорт.

Фактично дві третини населення країни проживає на територіях, де стан атмосферного повітря не відповідає гігієнічним нормативам, що впливає на загальну захворюваність населення.

Основними причинами, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, спричиняють концентрацію парникових газів в атмосфері, є недотримання суб'єктами господарювання норм природоохоронного законодавства та низькі темпи впровадження новітніх

технологій. З метою поліпшення якості атмосферного повітря та посилення реагування на наслідки зміни клімату і досягнення цілей сталого низьковуглецевого розвитку всіх галузей економіки Україна має забезпечити виконання ратифікованих міжнародних документів щодо протидії зміні клімату та поліпшення якості атмосферного повітря.

На початку XXI ст. світовою спільнотою визнано, що зміна клімату є однією з основних проблем світового розвитку з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з енергетичною безпекою, забезпеченням продовольством і питною водою, стабільним існуванням екосистем, ризиками для здоров'я і життя людей.

Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату визначено основи для розв'язання зазначеної проблеми.

Кіотським протоколом до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, ратифікованим Законом України “Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату”, визначено кількісні цілі із скорочення викидів парникових газів на період до 2020 р. для країн розвинених та з перехідною економікою, до яких належить Україна.

У грудні 2015 р. в Парижі була прийнята нова глобальна кліматична Паризька угода до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, ратифікована Законом України “Про ратифікацію Паризької угоди”. Відповідно до положень цієї угоди Україна як сторона угоди зобов'язана зробити свій національно-визначений внесок для досягнення цілей сталого низьковуглецевого розвитку всіх галузей економіки та підвищення здатності адаптуватися до несприятливих наслідків зміни клімату, зокрема шляхом скорочення обсягу викидів парникових газів.

Основними джерелами викидів парникових газів в Україні є промисловість, енергетика і транспорт.

Україна є однією з найменш водозабезпечених країн Європи, при цьому

водокористування в країні здійснюється переважно нераціонально. Внаслідок токсичного, мікробіологічного та біогенного забруднення відбувається погіршення екологічного стану річкових басейнів, а також прибережних вод та територіальних вод Чорного та Азовського морів. Особливо слід відзначити незадовільний стан причорноморських лиманів, більшість з яких належать до природно-заповідного фонду і є унікальними рекреаційними ресурсами. Підземні води України у багатьох регіонах за своєю якістю не відповідають установленим вимогам до джерел водопостачання, що пов'язано передусім з антропогенним забрудненням, а інтенсивне їх використання призводить до виснаження горизонтів підземних вод.

Джерелами забруднення вод є скиди з промислових об'єктів, неналежний стан інфраструктури водовідведення та очисних споруд, недотримання норм водоохоронних зон, змив та дренажу токсичних речовин із земель сільськогосподарського призначення. Основними речовинами, що призводять до забруднення, є сполуки важких металів, сполуки азоту та фосфору, нафтопродукти, феноли, сульфати, поверхнево-активні речовини. Останнім часом зростає забруднення медичними відходами та мікропластиком, що на сьогодні не контролюється. Забруднення вод призводить до виникнення різноманітних захворювань населення, зниження загальної резистентності організму і, як наслідок, до підвищення рівня загальної захворюваності, зокрема на інфекційні та онкологічні захворювання.

Діюча нині система моніторингу вод є неефективною й застарілою, не відповідає сучасним європейським стандартам. До того ж система державного управління у сфері охорони вод потребує невідкладного реформування і переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Стан земельних ресурсів України близький до критичного.

Водною та вітровою ерозією уражені близько 57 % території України,

понад 12 % території держави зазнають підтоплення. За різними критеріями забрудненими є близько 20 % земель України. Щороку фіксується майже 23 тис. випадків зсувів. Унаслідок абразії руйнується до 60 % узбережжя Азовського і Чорного морів та 41 % берегової лінії дніпровських водосховищ. Понад 150 тис. га земель порушені внаслідок гірничодобувної та інших видів діяльності. Кількість підземних і поверхневих карстопроявів становить близько 27 тис.

Причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер та історичні передумови. Особливо слід відзначити порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, зменшення території унікальних степових ділянок, надмірну розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення, використання недосконалих технологій в сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтацію на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронну складову та негативні наслідки у довгостроковій перспективі.

Лісистість становить 15,9 % території України. Ліси на території держави розміщені нерівномірно, від 3,7 % у Запорізькій до 51,4 % у Закарпатській областях. Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20 %, для досягнення якого необхідно створити більше двох мільйонів гектарів нових лісів. Водночас створення нових лісів не повинне здійснюватися шляхом заліснення унікальних степових ділянок.

Основними причинами виникнення проблем у лісовій сфері є недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства, відсутність правових та економічних механізмів, стимулювання запровадження природозберігаючих технологій, недосконалість податкової бази, а також нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під позахисними лісовими смугами.

Координація робіт з охорони та відтворення лісів здійснюється центральними (у лісах державної власності) та місцевими органами виконавчої

влади (у лісах комунальної власності). Близько 0,8 млн га лісових земель державної власності (в тому числі позахисні лісові смуги) не надані в користування і віднесені до земель запасу. Нечітке визначення правового статусу щодо управління землями під позахисними лісовими смугами призводить до істотного погіршення стану насаджень та їх загибелі.

Відсутність системи фінансування лісогосподарської діяльності, особливо у східних і південних регіонах України, призвела до припинення робіт із створення захисних лісових насаджень на малопродуктивних і деградованих землях та невиконання попереджувальних протипожежних заходів у лісах, що підвищило ризик виникнення лісових пожеж, осередків шкідників і хвороб лісу, всихання лісів і погіршення екологічної ситуації.

На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Основними причинами виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні є: застарілість основних фондів, зокрема природоохоронного призначення, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин, аварійний стан значної частини мереж комунального господарства, недостатня інвестиційна підтримка процесу запровадження екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, насамперед у металургійній, хімічній, нафтохімічній галузях та енергетиці; істотні зміни стану геологічного середовища, зумовлені закриттям нерентабельних гірничих підприємств, гідрогеологічного режиму водних об'єктів, небажанням суб'єктів господарювання здійснювати заходи із запобігання аваріям та катастрофам на об'єктах підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах тощо.

Ще однією з причин виникнення надзвичайних ситуацій є зміна клімату. Наслідки зміни клімату (потепління, зростання кількості та інтенсивності екстремальних погодних явищ) одночасно з високим рівнем вразливості окремих верств населення призводять до соціальних та економічних втрат

сьогодні та в майбутньому. Зокрема, слід відзначити зростання загрози катастрофічних повеней у Карпатах, масштабних пожеж на торфовищах, підтоплення територій, розширення аридної зони південного регіону, підвищення частоти та тривалості посух, висихання річок та водойм Причорномор'я, Приазов'я, включно з лиманами, перетворення степів південного регіону на пустелі, затоплення прибережних територій та гостру нестачу питної води в центральних, південних і східних регіонах України.

Зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення потребує особливої форми управління, оскільки це землі, на яких виникло стійке забруднення навколишнього природного середовища радіоактивними речовинами і які виведені з господарського обігу та відмежовуються від суміжної території.

На території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення розташовані об'єкти Державного спеціалізованого підприємства "Чорнобильська АЕС", які потребують зняття їх з експлуатації та переведення в екологічно безпечний стан, та об'єкти системи радіаційно-екологічного контролю та моніторингу радіаційного стану навколишнього природного середовища і забезпечення радіаційної безпеки.

Земельні, водні та лісові ресурси зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, які виконують функцію природного бар'єра на шляху розповсюдження радіоактивного забруднення за їх межі, потребують постійного контролю, використання з дотриманням вимог радіаційної безпеки. Водночас на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення з'явилася можливість збереження в екологічно відновленому стані найбільш типових природних комплексів Полісся.

У зв'язку з військовими діями, руйнацією інфраструктури та екологічно небезпечних підприємств на тимчасово окупованій території України порушено екологічну рівновагу, що призвело до небезпечних змін стану довкілля, спричинило шкоду здоров'ю та порушило безпеку життєдіяльності для п'яти мільйонів населення на території близько 30 тисяч квадратних кілометрів.

Основними загрозами є: затоплення шахт та можливість виходу токсичних шахтних вод на поверхню, проникнення у підземні води; загроза потрапляння їх до річки Сіверський Донець та Азовського моря; припинення роботи очисних споруд та пошкодження сховищ токсичних та радіоактивних відходів; пошкодження територій природно-заповідного фонду; забруднення атмосферного повітря та ґрунтів хімічними продуктами внаслідок вибухів боєприпасів; знищення ландшафтів та рослинності у зв'язку з використанням військової техніки та будівництвом оборонних споруд; знищення значних площ лісів унаслідок викликаних воєнними діями пожеж та неконтрольованих рубок.

Протягом останніх років на зазначених територіях практично відсутня можливість для оцінки пошкоджень природних комплексів та промислових об'єктів, проведення необхідних ремонтних і відновлювальних робіт, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розв'язок у даному напрямку. Одним з етапів вдосконалення існуючого законодавства стосовно питань екології потребує більш ретельного прийняття державноуправлінських рішень. Необхідно значно посилити вплив управлінських дій на навколишнє середовище.

Враховуючи зростаючу важливість та актуальність оцінки екологічних потреб населення та їх задоволення, в межах структурно-функціонального забезпечення виконавчих комітетів місцевих рад доцільно створити підрозділи, які безпосередньо мають займатися збором інформації щодо екологічних потреб відповідної територіальної громади, аналізом та оцінювання цієї інформації, що допоможе зробити участь територіальної громади в прийнятті державно-управлінських рішень в екологічній сфері більш ефективною.

Вплив управлінських дій на навколишнє середовище повинен мати попереджувальне значення для майбутньої екологічно небезпечної діяльності, а також пропонується як один з етапів процесу підготовки і прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері.

Міністерство енергетики та захисту довкілля України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, створений для забезпечення державної політики у визначеній сфері діяльності, але доцільно питаннями захисту довкілля України займатись міністерству відокремленому від питань енергетики, враховуючи завантаженість документальною інформацією важливі питання екології не мають можливості вирішуватись терміново.

Удосконалення національного екологічного законодавства, прискорення процесу його гармонізації щодо законодавства Європейського Союзу дозволить збалансувати правову систему України з огляду на екологізацію всіх сфер економіки держави і забезпечити їй сталий розвиток.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 09.08.2019).
2. Бакуменко В. Д. Державне управління і державно-управлінські рішення: вступ до досліджень. *Вісник УАДУ*. 1999. № 4. С. 68–79.
3. Гаман П. І. Державне регулювання екологічного розвитку. *Наука і освіта* : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2019. Т. 32. Державне управління. С. 18–19.
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. Дата оновлення: 01.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 09.08.2019).
5. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801 (дата звернення: 09.08.2019).
6. Паризька угода від 14.07.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161 (дата звернення: 09.09.2019).
7. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 35. Ст. 595.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Bakumenko, V.D. (1999). Derzhavne upravlinnia i derzhavno-upravlinnski rishennia: vstup do doslidzhen. *Visnyk UADU*, 4, 68–79 [in Ukrainian].
3. Haman, P.I. (2019). Derzhavne rehuliuвання ekolohichnoho rozvytku. *Nauka i osvita: materialy VII mizhnarodnoi naukovo-praktychnii konferentsii*. Dnipropetrovsk: Nauka i osvita. Vol. 32. Derzhavne upravlinnia, 18–19 [in Ukrainian].
4. Pro Osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku: Zakon Ukrainy vid 28.02.2019 r. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.
5. Kiotskyi protokol do Ramkovoii konventsii Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro zminu klimatu. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801 [in Ukrainian].
6. Paryzka uhoda vid 14.07.2016 r. (2016). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161 [in Ukrainian].
7. Pro ratyfikatsiiu Paryzkoii uhody: Zakon Ukrainy vid 14.07.2016 № 1469-VIII r. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, art. 595. [in Ukrainian].

Dubovik K. E.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Law and European Integration Department,
KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-1536-7553*

Legal support of activity public authorities in the environmental sphere

Modern processes of globalization and social transformation have increased the priority of environmental protection and require urgent measures from Ukraine. For a long time, the economic development of the country is accompanied by unbalanced exploitation of natural resources, low priority of environmental issues, which makes it impossible to achieve balanced development.

The environmental situation in Ukraine today is unsatisfactory. Problems of rational use of natural resources, environmental protection, compliance with environmental safety requirements and ensuring environmental rights of citizens need urgent solutions. Environmental problems can be addressed through a comprehensive approach that includes the development of effective environmental policies, environmental legislation, the establishment of a management system for environmental management and environmental protection, as well as the improvement of the legal mechanism for public administration decisions in the environmental field.

Conservation of the territories and objects of the nature reserve fund should be a priority of environmental policy in Ukraine. Such direction should be provided with practical actions that will bring us closer to common European standards of living. The number of nature reserves of Ukraine with special value is growing. Over the last ten years, the number of objects has increased by 1.5, the area – by 2.4 times. The western regions are much better represented in the country's conservation fund than the rest of the territories.

The main reasons for the poor air quality in the settlements cause the concentration of greenhouse gases in the atmosphere, are the non-compliance of economic entities with environmental legislation and low rates of implementation of new technologies. In order to improve atmospheric air quality and strengthen its response to the effects of climate change and to achieve the goals of sustainable low-carbon development in all sectors of the economy, Ukraine should ensure that ratified international instruments on climate change and atmospheric air quality are met.

Keywords: processes of globalization; environmental protection; natural resources; environment; public administration, ecology.

Надійшла до редколегії 23.09.2019 р.