

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 7.*

**DOI: 10.32702/2307-2156.2022.7.3**

**УДК: 351:502**

*О. І. Глушко,*

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

*ORCID ID: 0000-0003-0082-319X*

*З. В. Гбур,*

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

*ORCID ID: 0000-0003-4536-2438*

## **ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ**

*O. Glushko,*

*Master's degree in Public Administration of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine*

*Z. Hbur,*

*Doctor of Sciences in Public Administration,  
Professor of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine*

## **LEGAL ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ENVIRONMENTAL SPHERE**

*В статті досліджуються правові аспекти державного управління сфери екології в Україні. Державне управління навколишнім середовищем передбачає заходи щодо захисту природи. В сучасних умовах ринкової економіки однією з актуальних проблем є вдосконалення державного управління в сфері екології. Розвиток та вдосконалення управління в екологічній сфері нерозривно пов'язано з основними перетвореннями суспільства та об'єктивними умовами розвитку людства.*

*Для ефективної організації та здійснення природоохоронної діяльності вітчизняного екологічного законодавства недостатньо, існує потреба у вивченні міжнародних правових норм, принципів і стандартів. Також не менш важливим є використання позитивного зарубіжного досвіду з цього питання.*

*Державою розробляється відповідна нормативно-правова база, природоохоронні програми щодо відновлення та охорони навколишнього середовища, встановлюються обсяги фінансування реалізації даних програм. Доведено, що державне регулювання вітчизняної екологічної сфери здійснюється за допомогою комплексу заходів правового, адміністративного та економічного характеру, що в сукупності формують екологічну політику держави й визначають важелі державного регулювання природоохоронної діяльності. Підкреслено, що головною метою державної екологічної політики є формування дієвих економіко-правових умов щодо надання можливостей використання наявних ресурсів з метою стабілізації та покращення стану довкілля. Зазначено, що основними нормативно-правовими документами в сфері державного управління навколишнім середовищем є: Конституція України та Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». В статті розглянуто ключові функції та заходи державного управління в екологічній сфері. З метою вдосконалення державного управління в екологічній сфері зазначено основні напрями, що безпосередньо корелюють зі стратегічними*

цілями екологічної безпеки. Доведено, що не менш важливим для ефективної організації та здійснення природоохоронної діяльності є вивчення міжнародних правових норм, принципів і стандартів.

*The article examines the legal aspects of public administration in the field of ecology in Ukraine. Public environmental management provides for measures to protect nature. In today's market economy, one of the pressing issues is to improve public administration in the field of ecology. The development and improvement of environmental management is inextricably linked with the major transformations of society and the objective conditions for human development.*

*For the effective organization and implementation of environmental activities of domestic environmental legislation is not enough, there is a need to study international legal norms, principles and standards. It is also equally important to use the positive foreign experience on this issue.*

*The state develops the relevant regulatory framework, environmental programs for the restoration and protection of the environment, sets the amount of funding for the implementation of these programs. It is proved that the state regulation of the domestic environmental sphere is carried out through a set of measures of legal, administrative and economic nature, which together form the environmental policy of the state and determine the levers of state regulation of environmental activities. It is emphasized that the main goal of the state environmental policy is to create effective economic and legal conditions for providing opportunities to use available resources in order to stabilize and improve the environment. It is noted that the main legal documents in the field of public environmental management are: the Constitution of Ukraine and the Laws of Ukraine: "On Environmental Protection", "On Basic Principles (Strategy) of State Environmental Policy of Ukraine until 2030". The article considers the key functions and measures of public administration in the environmental sphere. In order to improve public administration in the environmental sphere, the main directions that directly correlate with the strategic goals of environmental security*

*are identified. It is proved that the study of international legal norms, principles and standards is no less important for the effective organization and implementation of environmental activities.*

**Ключові слова:** *державне управління, екологічна сфера, нормативно-правове забезпечення, охорона навколишнього середовища, природні ресурси.*

**Keywords:** *public administration, ecological sphere, normative-legal maintenance, environmental protection, natural resources.*

**Постановка проблеми.** Навколишнє середовище та природні ресурси представляють собою основу для подальшого соціально-економічного розвитку держави та її окремих регіонів, гарантію життєдіяльності теперішнього та майбутнього поколінь.

На межі тисячоліть екологічні проблеми досягли планетарних масштабів, що є наслідком численних помилок, зокрема, й у здійсненні державного управління в даній галузі. Адже захист навколишнього середовища є невід'ємною складовою соціально-економічного розвитку України. Як зазначають науковці, державне управління в екологічній сфері є складним процесом, навіть у країнах з процвітаючою економікою.

На даний час особливого значення та актуальності набувають проблеми взаємозв'язку людини та навколишнього середовища, оскільки це є загальнонаціональним пріоритетом, який спрямований на гармонізацію відносин суспільства й навколишнього середовища. Дана проблема також набула значного соціально-економічного та політичного значення як в межах окремих країн, так і в глобальному й міжнародному масштабах.

В 1992 році за результатами міжнародної конференції ООН прийнято програму дій для всіх країн світу – Порядок денний на XXI століття, що передбачає сталий розвиток суспільства, враховуючи інтереси майбутнього покоління в чистому навколишньому середовищі. Саме в той час розпочався

процес формування взаємної відповідальності країн за стан навколишнього середовища [6, с. 203].

Охорона та використання природних об'єктів регулюється особливими правилами, що визначають й специфіку екологічного управління, яке є центральним інститутом екологічного права, визнаним практично всіма юристами. Правові норми, що регулюють державне управління в екологічній сфері містяться в нормативних актах, які відносяться до різних галузей права (конституційного, адміністративного, екологічного тощо). Це обумовлює в окремих випадках їх застосування на практиці.

Вирішення проблем екологічної сфери входить в повноваження вищих державних пріоритетів. Для їх подолання необхідна єдина державна політика, де немає місця несистемним рішенням та некомпетентним діям. Державне управління в галузі екології є частиною соціального управління та розглядається як одна з державних функцій.

В сучасних умовах ринкової економіки однією з актуальних проблем є вдосконалення державного управління в сфері екології. Розвиток та вдосконалення управління в екологічній сфері нерозривно пов'язано з основними перетвореннями суспільства та об'єктивними умовами розвитку людства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемним питанням державного управління в екологічній сфері, його нормативно-правовим аспектам забезпечення присвячено праці вітчизняних вчених, зокрема, В. Андрейцева, В. Бередіхтіна, А. Гетьман, О. Заржицького, А. Качинського, М. Краєвої, М. Шульги, Г. Хміль та інших. Проте, враховуючи думки зазначених авторів, доводиться констатувати, що питання державного управління в сфері екології, а також забезпечення й гарантування права населення на безпечне довкілля на даний час набувають особливої актуальності і потребують додаткового дослідження й систематизації.

**Метою** статті є дослідження вітчизняного нормативно-правового забезпечення державного управління сферою екології, яка є важливою складовою забезпечення сталого розвитку держави.

**Виклад основного матеріалу.** Охорона довкілля є однією з актуальних проблем сучасності. Науково-технічний прогрес та збільшення антропогенного впливу на природне середовище на даний час призводять до погіршення екологічного стану: виснажуються запаси корисних копалин та інших природних ресурсів, забруднюється природне середовище, втрачається взаємозв'язок між людиною та природою, погіршується фізичне здоров'я людей, загострюється економічна та політична боротьба за ринки сировини й життєвий простір.

На даний час до ключових стратегічних завдань, що пов'язані з екологічною сферою відносять:

- оздоровлення та захист екологічних систем;
- забезпечення сталого економічного розвитку;
- захист та збереження об'єктів біології та ландшафту;
- підвищення відповідальності за здійснення екологічної політики [1, с. 46].

Поняття державне управління передбачає діяльність, що спрямована на виконання нормативно-правової бази шляхом використання певних заходів впливу на соціальні процеси та їх наслідки. Головним методом управління виступають саме державні нормативно-правові акти. Державне регулювання включає в себе здійснення комплексних заходів екологічної політики.

На думку А. П. Гетьман основна увага в державному управлінні має зосередитися на проведенні адміністративної реформи та вдосконаленні екологічного законодавства. При цьому акцент має робитися на тому, щоб не допустити забезпечення економічного зростання й соціального добробуту населення за рахунок експлуатації навколишнього природного середовища. Автор наголошує, що належна реалізація зв'язків людини з навколишнім

природним середовищем в значній мірі залежить від ефективних управлінських заходів державних органів [2, с. 119].

Основа державного управління екологічною сферою ґрунтується на принципах екологічної безпеки (рис. 1).

Державне регулювання охорони вітчизняної екологічної сфери здійснюється за допомогою комплексу заходів правового, адміністративного та економічного характеру, які в сукупності формують екологічну політику держави, і, відповідно, визначають важелі державного регулювання природоохоронної діяльності.



**Рис. 1. Принципи екологічної безпеки**

*Джерело: [2, с.120].*

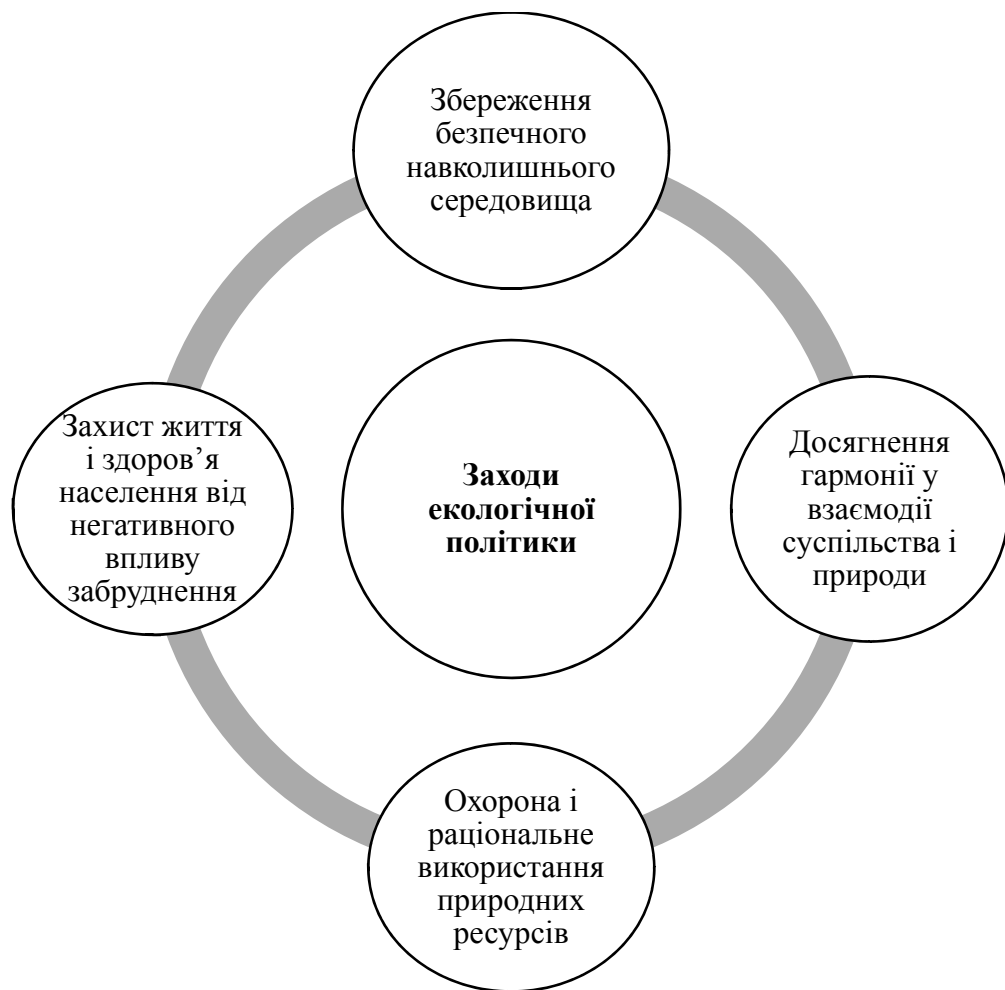
Метою державної екологічної політики є формування дієвих правових й економічних умов для надання можливостей використання наявних ресурсів з метою стабілізації та покращення стану навколишнього природного середовища України. До ключових інструментів забезпечення

екологічної політики відносять: податки, пільги, нормативно-правові документи, а також засоби масової інформації [2, с. 121].

В екологічній політиці України вирізняють два аспекти:

- нормативний, що передбачає набір норм;
- регулятивний, що являє собою діяльність, яка спрямована на захист навколишнього середовища.

Відповідно до мети екологічної політики сформовано основні її заходи (рис. 2).



**Рис. 2. Заходи екологічної політики**

*Джерело: [4, с.32].*

Вагома роль в управлінні екологічною політикою належить державним органам. Державне управління в екологічній сфері здійснюють Кабінет Міністрів України, місцеві органи влади, державні органи щодо охорони



навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до чинного вітчизняного законодавства. Держава надає органам місцевого самоврядування дієві важелі управління з метою реалізації екологічної політики. В статті 13 Конституції України визначено, що природні ресурси, які знаходяться в межах України є власністю народу [5]. Саме народ України делегує функції власника місцевій владі, яка має значну частку повноважень в сфері регіональної політики охорони навколишнього середовища, що забезпечується відповідною нормативно-правовою базою.

Діяльність зазначених вище суб'єктів включає в себе пропозиції, розробку та реалізацію заходів щодо вдосконалення державного управління, які необхідно формувати, ґрунтуючись на взаємозв'язку наступних підстав: екологічній політиці держави, нормативно-правовому базисі, структурі органів управління та їх організації, адміністративних та економічних методиках, заходах суспільного характеру. Зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування» зазначено, що органи місцевого самоврядування мають можливість формувати цільові програми розвитку регіонів з питань, які стосуються:

- навколишнього середовища;
- видачі дозволів на використання надр регіону;
- захисту природних об'єктів місцевого значення;
- визначення екологічних об'єктів, які мають особливу цінність [3, с. 23].

Державне управління в сфері екології реалізується в комплексі заходів, що чинять прямий та опосередкований вплив на регульований об'єкт відносин. Виходячи з характеру повноважень державних органів, можна виділити наступні ключові моменти управління в цій сфері з боку держави:

- комплекс заходів здійснюють органи, уповноважені державою на здійснення дій в галузі екології. Якщо держава виступає тільки в ролі організатора конкретного заходу, то вона автоматично набуває

контрольних функцій відносно суб'єктів, які здійснюють на практиці функції щодо охорони навколишнього середовища;

- юридичні дії державних органів мають владний характер та забезпечуються засобами державного примусу у випадку невиконання імперативних правил;
- в рамках державного управління видаються нормативні акти для виконання;
- за порушення норм в екологічній сфері законодавством передбачені санкції.

Державне управління в екологічній сфері знаходить своє відображення в наступних функціях:

- Встановлення правових норм, які регламентують питання щодо охорони навколишнього середовища, природоохоронного, природоресурсного законодавства, законодавства про адміністративні правопорушення в галузі охорони навколишнього середовища та природокористування.
- Прийняття основ державної політики в галузі охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.
- Здійснення державного екологічного моніторингу.
- Встановлення нормативів, державних стандартів в екологічній сфері.
- Державний облік природних ресурсів та об'єктів, організація ведення державних кадастрів та моніторинг об'єктів навколишнього середовища.
- Екологічна оцінка стану навколишнього середовища [7, с. 34].

Основними законодавчими документами в сфері державного управління навколишнім середовищем є:

- Конституція України, на якій ґрунтується вітчизняна екологічна політика [5].
- Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25 червня 1991 р., в якому зазначені ключові

принципи екологічної політики. Даний закон ґрунтується на тому, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України, визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах теперішнього й майбутніх поколінь [10].

- Закон України «Про екологічну мережу» 1864- IV від 24 червня 2004 р., завданням якого є регулювання суспільних відносин у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства [8].

- Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, в якому зазначено, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів [9].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10], управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» держава гарантує громадянам України:

- безпечний рівень екології;
- право обговорення проєктів нормативно-правових актів, прийняття участі в екологічних заходах;

- здійснення загального й спеціального використання природних ресурсів;
- можливість формувати громадські організації щодо охорони довкілля;
- можливість вільного отримання інформації про стан навколишнього середовища;
- участь в громадських обговореннях з проблем довкілля;
- право на отримання екологічної освіти [10].

Гарантії держави зумовлюють відповідні обов'язки громадян щодо збереження та захисту навколишнього середовища, адекватного користування природними багатствами, дотримання законодавчих норм в сфері екології. Зокрема, статтю 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] до обов'язків громадян відносять: дотримання вимог щодо безпеки довкілля, не порушення прав інших громадян в сфері екології, відшкодування збитків, які були нанесені довкіллю тощо.

До структури державних заходів, що спрямовані на забезпечення прав громадян України на безпечне довкілля входять наступні елементи (рис. 3).



**Рис. 3. Заходи держави щодо забезпечення прав громадян України на безпечне довкілля**

*Джерело: [7, с. 34].*

Контроль за безпекою навколишнього середовища, що відбувається на громадському та державному рівні є важливим елементом правового регулювання державного управління. З метою реалізації успішної та систематичної роботи з проведення заходів із охорони довкілля та правильного використання природних ресурсів створюються спеціальні програми для сфери екології.

Підвищення державного управління в сфері екології є однією з пріоритетних стратегічних завдань. Необхідно здійснювати модернізацію виходячи з наступних положень:

- підвищення якості нормативно-правового регулювання шляхом зменшення його об'єму та кількості;
- реформування державної статистики для досягнення її достовірності та прозорості розкриття інформації;
- ліквідація надлишкових та дублюючих державних функцій, обмеження витрат на державний апарат;
- розподіл стратегічного розвитку та управління поточним функціонуванням;
- створення проєктної системи управління розвитком;
- впровадження сучасних систем, які дозволяють демонструвати економічно обґрунтовані цільові показники та терміни виконання проєктів [7, с.35].

В рамках вдосконалення державного управління в екологічній сфері слід дотримуватися двох основних напрямів, які узгоджуються зі стратегічними цілями екологічної безпеки:

- збереження та відновлення природних систем, забезпечення якості навколишнього середовища, необхідного для життя людини та стійкого розвитку економіки;
- ліквідація екологічного збитку від господарської діяльності в умовах зростаючої економічної активності та глобальних змін клімату [4, с.35].

Крім того, для розробки ефективних та доцільних заходів слід враховувати проблемні аспекти стану екологічної безпеки, до яких слід віднести виснаження природних ресурсів, наявність територій, які характеризуються високим ступенем забруднення атмосфери, води та ґрунту. Слід звернути увагу й на ефективність державного контролю та нагляду за господарюючими суб'єктами у питаннях дотримання норм екологічного законодавства.

Сам процес вдосконалення державного управління, зокрема, в екологічній сфері має дотримуватися низки принципів: відбуватися безперервно, систематично, комплексно, та відповідно до встановленого плану (дотримуючись визначеної мети).

Варто підкреслити, що на даний момент, для ефективної організації та здійснення природоохоронної діяльності вітчизняного екологічного законодавства недостатньо, існує потреба у вивченні міжнародних правових норм, принципів і стандартів. Також не менш важливим є використання позитивного зарубіжного досвіду з цього питання.

**Висновки.** Державне управління в сфері охорони навколишнього середовища це нормативно-визначена діяльність державних органів у правовстановлювальній, правозастосовній, регулятивній та правоохоронній формах з метою забезпечення прав кожного на сприятливе навколишнє середовище, охорону, відтворення та раціональне використання природних ресурсів. Державне управління представляє собою комплексний, міжгалузевий інститут. При цьому нормами адміністративного права розвиваються конституційні положення даної сфери, визначається правовий статус державних органів, в тому числі функції та повноваження в даній галузі, правові норми та методи управлінської діяльності. Державне управління у вітчизняній сфері екології забезпечується комплексною нормативно-правовою системою, що зумовлює певні неузгодженості та суперечності в механізмах державного управління.

Правовий аспект державного управління сферою екології здійснюється відповідно до Конституції України, законів України, вітчизняних стратегій і програм розвитку, а також концепцій. Вітчизняна система захисту навколишнього середовища представляє собою заходи регіонального та державного рівнів, які спрямовуються на балансування між екологічними системами та навантаженнями на них з боку населення. Державне управління в сфері довкілля забезпечується нормативами, що передбачені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та встановлюють допустимі рівні й грані негативного впливу на навколишнє середовище, що дає підстави констатувати той факт, що в даний час екологічна безпека є провідним напрямом державної політики.

### Література

1. Андрейцев В. І. Екологічне право. К.: Вентурі, 1996. С. 46–61.
2. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього середовища. Проблеми законності. 2014. Вип. 125. С. 119–128.
3. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти). Д.: Національний гірничий університет, 2012. С. 23–30.
4. Комарницький В. М. Екологічне право. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс]: Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628> (дата звернення: 11.06.2022).
6. Корнякова Т. Охорона довкілля – важлива функція Української держави. Право України. 2009. №12. С. 202–208.

7. Лазор О. Я. Державне управління в сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади. Львів: Ліга-прес, 2003. 542 с.
8. Про екологічну мережу [Електронний ресурс]: Закон України від 24.06.2004 р. 1864- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text> (дата звернення: 11.06.2022).
9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року [Електронний ресурс]: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 11.06.2022).
10. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.06.2022).

### References

1. Andreytsev, V. I. (1996), *Ekolohichne pravo* [Environmental law], Venturi, Kyiv, Ukraine.
2. Hetman, A. P. (2014), “Organizational and legal mechanism of environmental protection”, *Problemy zakonnosti*, vol. 125, pp. 119–128.
3. Zarzhytskiy, O. S. (2012), *Aktualni problemy pravovoho zabezpechennya ekolohichnoyi polityky Ukrayiny (teoretychni aspekty)* [Current issues of legal support of environmental policy of Ukraine (theoretical aspects)], Natsionalnyy hirnychyuy universytet, Dnipro, Ukraine.
4. Komarnytskiy, V. M. (2006), *Ekolohichne pravo* [Environmental law], Tsentri navchalnoyi literatury, Kyiv, Ukraine.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitution of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 11 June 2022).



6. Korniyakova, T. (2009), “Environmental protection - an important function of the Ukrainian state”, *Pravo Ukrayiny*, vol.12, pp. 202–208.
7. Lazor, O. Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnya v sferi realizatsiyi ekolohichnoyi polityky v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi zasady* [Public administration in the field of environmental policy in Ukraine: organizational and legal principles], Liha-pres, Lviv, Ukraine.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine “On the ecological network”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text> (Accessed 11 June 2022).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine “On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (Accessed 11 June 2022).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine “On the protection of the natural environment”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (Accessed 11 June 2022).

*Стаття надійшла до редакції 14.06.2022 р.*