

14. Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514/2009>.

15. Lyman P., Varian H.R. How much information. Release of the University of California. Oct.27, 2003.

16. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. – Р. 3 // [http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna\\_declaration.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf).

---

---

**УДК 351.777:504.06.**

*Ковальчук В. Г., д.держ.упр., доц., ХННІ ДВНЗ «УБС»*

## **НОВАЦІЇ В ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Обґрунтовано особливості й тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні. З'ясовано, що наразі сформовані засади державної екологічної політики та визначена довготермінова стратегія розвитку у екологічній сфері. Проведений моніторинг нормативно-правової бази довів проблему неузгодженості законодавчих актів у цій сфері. Визначено основні шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки держави з позиції новаційності.*

**Ключові слова:** державного управління, нормативно-правового забезпечення, екологічна безпека.

*The features and tendencies of the development of legal and regulatory support of public administration in the sphere of environmental safety in Ukraine are grounded. It is found out that the bases of the state environmental policy are defined and long-term development strategy in the environmental field is identified. The legal framework analysis has proved the problem of inconsistency of legislation in this area. The main ways of improvement of legal and regulatory support of ecological safety of the state from the position of novation are defined.*

**Keywords:** public administration, legal and regulatory support, environmental safety.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері екологічної безпеки повинна базуватися на стійкій системі законодавчих актів, нормативів, зберігаючи при цьому властивості еластичності, що характерно для перехідного періоду. Для політики важливими є здібності стосовно швидкого реагування на перетворення будь-яких компонентів як зовнішнього, так внутрішнього середовища. Це може значно підвищити ефективність подолання нас-

лідків екологічної кризи, забезпечити успішне виконання державою природоохоронної функції. Саме система екологічного права надає чітку цілеспрямованість, формальну визначеність, загальнообов'язковість головним напрямом. Досконалий правовий механізм сприяє вирішенню питань щодо врегулювання відносин в екологічній галузі, застосування превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб при використанні природних ресурсів, їх відходів, встановлює юридичну відповідальність за порушення екологічного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам державного управління у сфері екологічної безпеки, організаційно-економічного забезпечення стійкого розвитку територіальних систем протягом останнього часу велику увагу приділяли такі зарубіжні вчені, як Г. Дейли [7], В. Леонтьєв [13], М. Реймерс [19]. Значний внесок у формування та реалізацію сучасних механізмів державної екологічної політики зробили відомі вітчизняні науковці, серед них В. Андронов [2], Г. Анісімова [4], А. Андрейцев [3], А. Гетьман [6], С. Карташов [8], Т. Князева [9], О. Колбасов [10], В. Попов [14]. У літературі в центрі опису того, що є екологічною безпекою, вчені досліджують теоретичні засади екологічної політики, питання вирішення міжнародних аспектів природокористування в умовах глобалізації.

Проте вивчення трактувань державної політики у сфері екологічної безпеки, її нормативно-правового забезпечення доводить, що реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Виконанню цих завдань перешкоджає відсутність єдиної системи нормативно-правового регулювання, недосконале комплексне управління всією сферою охорони довкілля.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування особливостей та тенденцій розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні й на основі цього визначення перспектив і розробка пропозицій з його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** За минулі чверть віка Україна вже має сформовані засади державної екологічної політики та визначену довготермінову стратегію розвитку у екологічній сфері. Екологічна політика ґрунтується на базовому принципі за яким екологічна безпека держави визнається важливим елементом і складовою національної безпеки. Положення, що розвивають цей принцип, закріплені у Конституції України, а також у відповідних законах та підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують правове забезпечення якості довкілля.

Реалізація екологічної політики регулюється діючим комплексом нормативно-правових актів. В екологічному законодавстві України як окремі блоки виділяють конституційне, еколого-правове і міжнародне нормативно-правове регулювання. Проведений моніторинг існуючої нормативно-правової бази доводить, що у теперішній час у країні переважно створено

правові засади здійснення державного управління у сфері екологічної безпеки на державному та регіональному рівнях. Однак є проблема неузгодженості законодавчих актів, що регламентують цю сферу, тому не можна ще говорити про існування єдиної системи нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки.

Зміцненню природоохоронної сфери сприяло прийняття в 1996 р. Конституції України, яка забезпечує державне управління у сфері екологічної безпеки, є базою при формуванні екологічної політики, визначає екологічну функцію держави. На конституційному рівні закріплені обов'язки держави щодо охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки (ст. 16), права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Водночас Основний Закон встановлює обов'язок на кожного не заподіяти шкоду природі та відшкодувати завдані їй збитки (ст. 66). Крім цього, визначено в екологічній сфері компетенція Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також основи діяльності через прийняття ними відповідних рішень (ст. 85, 92, 106, 116 та ін.) [11].

Чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної влади, а також місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони довкілля. Сьогодні регіональні органи влади мають достатню кількість важелів щодо контролю за розробкою та реалізацією регіональних програм охорони довкілля в регіоні, який знаходиться в їх юрисдикції. Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [15] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] визначено компетенції та повноваження місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, районних і обласних рад у сфері затвердження та контролю за виконанням регіональних цільових програм з питань місцевого самоврядування, в тому числі, програм охорони довкілля, відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ст. 16 (п. 4), ст. 26 (п. 1), ст. 27–59, ст. 61, ст. 75).

Ідея правового забезпечення екологічної безпеки, як вимога, принцип і механізм правового регулювання у поєднанні з ефективним природокористуванням і забезпечення стандартизованої якості довкілля обумовив розробку концептуальних засад екологічних прав і свобод людини і громадянина, що знаменувало чітку гуманістичну спрямованість Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прийнятого 25 червня 1991 року. Як показав досвід України, такі ідеї екологічного закону стали реальними і переконливими інноваційного еколого-правового світогляду, забезпечені досвідом правозастосування його правових приписів [18].

Методологічні та методичні положення, що висвітлені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», мають велике значення у загальній системі нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки. У Законі визначаються питання щодо правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи відносин, їх регулювання у

галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів.

Законодавча модель вказаного Закону обумовила науково-правничу перспективу еколого-правових досліджень в нових політичних, еколого-соціальних і економічних реаліях суверенності України, розробку нових законів та Кодексів у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні [1].

Слід відмітити, що середина 90-х років минулого віку характеризувалася активною розробкою проблеми правового забезпечення екологічної безпеки в різних сферах діяльності.

Розвиток суверенної Української держави був неможливий без розробки та здійснення багатопланової, цілеспрямованої системи захисту її національних інтересів. У вирішенні цих завдань особливо відповідальна роль належить Концепції (Основам державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997 р. [12].

У цій Концепції визначається в якості стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, як необхідна умова щодо збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Головними об'єктами національної безпеки є громадянин – його права і свободи; суспільство – його духовні і матеріальні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність, недоторканість кордонів [20].

Політика національної безпеки здійснюється з ціллю уникнення факторів, що призводить до погіршення життя людей, знищення потенціалу нормального розвитку країни. Вона спрямована на унеможливлення втрати реальних цінностей народу України, тобто ресурси, культурні надбання, екосистеми тощо.

Система національної безпеки України базується на наступних видах безпеки: політичної, економічної, соціальної, воєнної, екологічної, науково-технічної, інформаційної, які об'єднуються в загальній системі на основі Концепції національної безпеки України.

Отже, екологічна безпека є складовою загальної безпеки, яка, у тому числі, формує систему національної безпеки України. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України пріоритетними національними інтересами визначає забезпечення економічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства, зміцнення генофонду українського народу, його фізичного й морального здоров'я та інтелектуального потенціалу тощо.

Пріоритетність національних інтересів та загрози національній безпеці України визначають державну екологічну політику, яка реалізується через відповідні доктрини, стратегії, концепції і програми у різних сферах національної безпеки відповідно до діючого законодавства.

Базуючись на концепції всеохоплюючої системи міжнародної (глобальної) безпеки екологічна безпека є органічною частиною і ключовим компонентом даної системи. Оскільки наразі екологічна небезпека має прояви як на глобальному, так і на місцевому рівні життєдіяльності людини –

у системі національної безпеки України екологічна безпека становиться пріоритетним напрямом розвитку. Це обумовлено тим, що, будучи найважливішою складовою національної безпеки, екологічна – вплетена в особисту безпеку людини її екобезпеки. А останнє випливає із природного права людини на безпеку життя і обов'язку держави забезпечити безпечно для її життя і здоров'я навколишнє природне середовище належними і достатніми засобами. Тому всі інші види національної безпеки вимагають максимальної «екологізації» [5, с. 7].

Саме завдяки розвитку еколого-правових досліджень кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття вдалося домогтися наукового і прагматичного компромісу, завдяки якому була реалізована концепція сталого використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, що була закладена спочатку в проект Основ екологічного законодавства, згодом уточнений Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Друга половина ХХ століття відзначилася значним посиленням втручання людини в природне середовище, активізацією економічної діяльності, масштабними розробками корисних копалин, освоєнням нових джерел енергії, регіональними військовими конфліктами. Проблеми взаємодії суспільства і природи набули глобального виміру і вийшли за межі окремих держав і регіонів. Саме для вирішення подібних питань системоутворююче значення мають природо-ресурсні Кодекси, серед яких Земельний, Водний, Лісовий та Кодекс України про надра.

Досліджуючи проблеми екологічної політики як об'єкт правового регулювання, необхідно зазначити, що це явище є відносно новим для вітчизняного екологічного права та еколого-правової науки. Проте, незважаючи на це, правове забезпечення екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки, вже сьогодні характеризується багатогранністю та комплексністю. Це проявляється в тому, що екологічна політика увібрала в себе риси та категорії політики та адміністрування, екології та природокористування, правової науки та нормотворчості, юридичної практики.

Проведений в ході дослідження моніторинг законодавчих актів у сфері екологічної безпеки в Україні доводить, що проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління протягом довгих років ускладнювались також відсутністю узгодженої концепції державної екологічної політики. Тому важливим етапом становлення державної політики України в екологічній сфері стало затвердження у 2010 році Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Цей Закон в якості мети визначає стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи

природокористування та збереження природних екосистем [17].

На удосконалення державного управління екологічною безпекою у сучасних умовах розвитку процесів глобалізації спрямовано дотримання наведених у Стратегії основних принципів національної екологічної політики. Також визначені стратегічні цілі, які стоять перед національною екологічною політикою, відповідні основні завдання, виконання яких сприятиме досягненню цілей, низка інструментів реалізації національної екологічної політики. Окрема роль належить законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища; освіті та науці щодо забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики; економічним та фінансовим механізмам; моніторингу стану довкілля та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки; міжнародному співробітництву у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпеченню екологічної безпеки.

Отже, 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. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Сучасні умови розвитку країни вимагають приведення у відповідність екологічного законодавства України із положеннями *acquis communautaire* «спільного доробку», який становить основу правопорядку ЄС.

Дослідження підтверджують те, що одним із важливих напрямів охорони довкілля, який постав перед Українською державою та потребує свого вирішення, є кодифікація законодавства про довкілля. Як влучно зауважив В. Попов, кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60-х роках ХХ ст., тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань [14]. Нині екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів і їх дублювання.

Наявність нормативних приписів у великій кількості правових приписів створює значні труднощі для їх практичного використання. Таким чином, кодифікація екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта є нагальною проблемою, яку слід розглядати у якості

пріоритетних завдань державної політики.

Механізм забезпечення екологічної безпеки розуміється у вигляді комплексу взаємопов'язаних державно-правових засобів, які спрямовані на досягнення екологічної безпеки через процеси регулювання та контроль діяльності суб'єктів екологічних правовідносин при використанні правових норм у екологічній сфері [10, с. 47]. При цьому заходи з нормативного регулювання діяльності уповноважених державних органів щодо механізму правового забезпечення спрямовані на досягнення екологічної безпеки на основі принципів державної екологічної політики. Вони визначають пріоритети життя та здоров'я людини, встановлюють нормативно-технічні показники і регламентують діяльність екологічно небезпечних об'єктів.

**Висновки.** Отже, проведене дослідження підтверджує, що при визначенні проблем екологічної політики як об'єкту правового регулювання, актуальним стає питання детального та глибокого наукового вивчення правових аспектів права громадян на екологічну безпеку щодо реалізації національної екологічної політики. При цьому слід звернути увагу на такий важливий напрямок державної екологічної політики як регіоналізація.

В якості основних шляхів удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки з позицій новачності варто запропонувати такі: приведення у відповідність екологічного законодавства України з Конституцією України, а також із положеннями джерел *acquis communautaire* «спільного доробку»; наближення до відповідних директив ЄС. Окремим напрямком слід назвати кодифікацію екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта.

Загалом, дослідження, моніторинг та удосконалення діючої законодавчої практики щодо охорони навколишнього природного середовища вважаємо за доцільне проводити шляхом розробки і затвердження: 1) нормативів у сфері екології та природокористування; 2) комплексу еколого-економічних чинників щодо здійснення державного контролю стану довкілля, діяльності господарчих структур.

Важливо відзначити такі заходи нормативного регулювання в процесі реалізації механізму забезпечення екологічної безпеки: розробку стандартів у галузі екологічної безпеки, обґрунтування нормативів екологічно безпечної та лімітів екологічно небезпечної діяльності; зонування екологічно небезпечних територій та інші. Саме ці напрями можуть бути перспективними у проведенні подальших досліджень у галузі нормативно-правового забезпечення політики екологічної безпеки України.

### Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми екологічного права: Новітні доктрини; ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє, Дніпропетровськ : НГУ, 2010. – С. 27.
2. Андронов В.А. Екологія. Курс лекцій / В.А. Андронов. – Х. : НУЦЗ України, 2013. – 135 с.

3. Андрейцев В. І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В. І. Андрейцев // Право України, 2011. – № 2. – С. 71–72.
4. Анісімова Г. В. Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації / Г. В. Анісімова // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. збірник / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2008. – Вип. 97. – С. 108–118.
5. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г.І. Балюк. – К., 1997. – 196 с.
6. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України, 2011. – № 2. – С. 17–18.
7. Дейли Г. Поза зростання: екологічна теорія стійкого розвитку / Г. Дейли : [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2002. – 238 с.
8. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю еколого-економічних систем; теорія, методологія, практика : монографія / Є. Г. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.
9. Князева Т. В. Міжнародна екологічна політика: теорія, методологія, сценарії розвитку : монографія / Т. В. Князева ; М-во освіт. і наук. України, Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк ; Херсон : Вишемирський В. С., 2014. – 384 с.
10. Колбасов О. С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О. С. Колбасов // Сов. государство и право, 1988. – № 12. – С. 47.
11. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 79 с.
12. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України // Голос України, 1997. – 4 лютого. – С. 5–6.
13. Леонтьев В. Воздействие на окружающую среду и экономическая структура: поход «затраты–выпуск». Экономическое эссе / В. Леонтьев. – М. : Политиздат, 1990. – 245 с.
14. Попов В.К. Наукові основи екологічного законодавства України / В.К. Попов // Вісник Академії правових наук України, 1995. – № 4. – С. 35–36.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 06 квітня 1999 № 586-XIV // ВВР України, 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 // ВВР України, 1997. – № 24. – Ст. 170.
17. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // ВВР України, 2011. – № 26. – Ст. 218.
18. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // ВВР України, 1991. – № 41. – Ст. 546.
19. Реймерс Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы) / Н.Ф. Реймерс. – М. : Россия молодая, 1994. – 367 с.
20. Селіванов В. Безпека України: нелегкий шлях становлення / В. Селіванов // Голос України, 1993. – 6 квітня. – С. 3.