

Костянтин МАШНЕНКОВ

Донбаський інститут техніки та менеджменту ПВНЗ

«Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Обґрунтовуються екологічні проблеми в контексті розбудови екологічної держави. Аналізується сучасне нормативно-правове забезпечення у сфері екологічного забезпечення. Встановлюється, що гострою проблемою реалізації екологічної політики саме і є низька правозастосовна активність. Обґрунтовується необхідність втручання держави в розвиток екологічної держави у контексті розвитку інформаційного суспільства.

Ключові слова: екологічна держава, постіндустріальне суспільство, середовище, державне управління, державна політика.

Kostiantyn Mashnenkov. Law enforcement activities of Ukrainian state authorities during the implementation of the state environmental policy

The article is devoted to the substantiation of environmental problems in the context of building an ecological state. The modern normative-legal support in the field of ecological support is analyzed. It has been established that the acute problem of implementing environmental policy is precisely the low law enforcement activity. The necessity of state interference in the development of an ecological state in the context of the development of the information society is substantiated.

Key words: ecological state, postindustrial society, environment, state administration, state policy.

Сьогодні, коли проєкт інформаційного суспільства набув настільки розвинутого вигляду, що вже ведуться розмови про феномен постінформаційного суспільства, можна підсумувати екологічні наслідки й розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку в Україні та світі. На жаль, якщо говорити про загальнопланетарну екологічну ситуацію, то більш ніж достатньо підстав констатувати, що інформаційній хвилі цивілізаційного розвитку поки що не вдалося хоча б частково пом'якшити екологічну кризу, створену індустріалізацією. Окрім того, у нових індустріальних країнах інтенсифікація розвитку промисловості посилює природокористування, що швидко починає виснажувати біосферу цих країн. Однак на подальших, вищих стадіях розвитку економіки відбувається спадання кривої забруднення за рахунок упровадження більш ефективних технологій. Тобто висловлюється дуже оптимістичне сподівання на те, що після того, як суспільство досягне відповідного рівня добробуту, настане переломний момент, так звана поворотна точка, після якої подальше зростання доходу сприятиме дедалі меншим обсягам забруднення.

Проблемі розвитку екологічної держави та формуванню відповідної політики присвячені роботи Д. Ветвицького, В. Качурінер, В. Колесник, О. Мірошниченко, В. Трофимчук. Однією з найгостріших проблем глобальної екологічної політики є боротьба за зниження викидів вуглекислого газу в атмосферу, що започатковано укладенням Кіотського протоколу. Як зазначає Т. Туниця, аналіз впливу на глобальну й національну економічну політику збалансованого природокористування вимог Кіотського протоколу дає підстави говорити, що участь України в Кіотському процесі відповідатиме національним економічним інтересам держави за умови ефективного розміщення і прозорого продажу надлишкового запасу квот, створення відповідних механізмів реалізації взятих на себе зобов'язань та контролю за їх виконанням. Тому проблема розвитку екологічної держави в постіндустріальному суспільстві є актуальною.

Метою статті є визначення та дослідження факторів, ситуативних проблем,

особливостей, що впливають на характер правозастосовної діяльності органів державної влади України під час реалізації державної екологічної політики на місцевому рівні.

Екологічний чинник стає сьогодні й економічним фактором, оскільки нині вихід певної продукції на міжнародний ринок можливий в основному через сертифікацію її на екологічність. При цьому з кожним роком стандарти екосертифікації стають усе жорсткішими. Особливо це стосується сільськогосподарської продукції, для виробництва якої в Україні існували і дотепер існують особливо сприятливі умови, зокрема через наявність великих площ чорнозему. Загальновідомо, що якість та екологічна безпека сільськогосподарської продукції залежать від багатьох чинників, передусім від якості ґрунту, з якого в рослини надходять необхідні поживні речовини, корисні мікроелементи. Але якщо в ґрунті містяться забруднювачі: важкі метали, радіонукліди, залишки пестицидів, що потім передаються трофічними ланцюгами, то така продукція може не тільки втрачати якість, але й ставати шкідливою. Окрім того, на якість сільгосппродукції впливають такі агротехнічні заходи, як: внесення мінеральних добрив, оброблення засобами захисту рослин тощо. Іншою гострою екологічною проблемою постіндустріальної України є високий рівень забруднення атмосфери. Застарілі індустріальні технології, розвиток автотранспорту без упровадження контролю за екологічними показниками вихлопних газів автомобілів створюють постійні джерела забруднення атмосферного повітря на теренах України. Така ситуація багато в чому схожа на ту, що існує в інших країнах, і є незадовільною, а в деяких містах узагалі загрозливою через високу енергоємність виробництва, яка збільшує токсичні викиди від спалювання енергоносіїв, та відсутність відповідних очисних споруд. Унаслідок цього забрудненість повітря в багатьох містах більш ніж у десять разів перевершує гранично допустимі норми. Часто це 300, а інколи й 500 шкідливих викидів в атмосферу в розрахунку на одного жителя (Донбас, Дніпровсько-придніпровський регіон) [2, с. 126; 3, с. 141; 4, с. 48].

Майже всі стаціонарні джерела забруднення атмосферного повітря в Україні побудовані в 30–50-х роках минулого століття, коли була форсована індустріалізація без особливої турботи щодо чинників, які впливають на якість навколишнього середовища та здоров'я людини. Головне завдання радянська влада бачила в тому, щоб наздогнати й перегнати розвинуті індустріальні країни, і заради цієї амбітної мети екологія довкілля легко приносилася в жертву. Зокрема, будівництву очисних споруд приділялося куди менше уваги, ніж у європейських країнах, де цей процес стимулювався наростаючим тиском екологічно занепокоєного громадянського суспільства. У післярадянські часи ситуація не була виправлена. Залишки радянської індустрії у вже добре зношеному вигляді ще більше, ніж раніше, забруднюють довкілля, попри те що інтенсивність функціонування промисловості загалом стала меншою.

Що стосується пересувних джерел забруднення, то парк автотранспорту за часи незалежності, порівняно з радянським періодом, значно збільшився і продовжує збільшуватися. Відповідно уже сам кількісний фактор спричинив зростання забрудненя повітря викидами транспортних засобів. Але цей кількісний фактор був істотно посилений тим, що Україна досі широко використовує тетраетилсвинець у виробництві високооктанового бензину для автомобілів, що робить їх викиди більш шкідливими, ніж у країнах ЄС. Тому для зменшення забруднення повітря Україні дуже важливо найближчим часом перейти на європейські норми і стандарти для бензинів і дизельного палива. Цьому могло б також сприяти оновлення громадського міського колісного транспорту, ширше використання громадського рейкового транспорту, стійке містобудування і проектування транспортних розв'язок тощо. І поки це не зроблено, якість атмосферного повітря буде набагато гіршою, ніж потенційно могла би бути.

Екологічно несприятлива ситуація в Україні і з гідросферою. Це стосується як річкової системи, так і ґрунтових вод [1, с. 30; 5, с. 198]. У багатьох регіонах вода за санітарними нормами непридатна для пиття. Сьогодні вже на 40 % території країни населення споживає воду, яка не відповідає стандартам якості. І зазначений відсоток має реальну загрозу до нарощування. Слід зазначити, що ця проблема є надзвичайно гострою і у світовому масштабі. За оцінками міжнародних експертів, якщо людство не змінить свого ставлення до водних ресурсів, через три десятиліття якісної води не буде вистачати половині жителів планети. Для України ж зазначена критична точка може настати й раніше. Забруднення гідросфери стічними водами, побутовими та промисловими відходами відбувається інтенсивними темпами і має до того ж тенденцію до нагромадження, тоді як ремонт і модернізація старих очисних споруд є надто повільними, а нові майже не будуються. Особливо швидко забруднюються та замулюються малі річки. Багато з них перетворюються на струмки, деякі пересихають зовсім. Це порушує гідрологічний режим майже всіх екосистем країни, у якому малі річки відіграють дуже велику роль. У цьому контексті негативне значення має надмірна розораність території (особливо біля русла самих річок), що піддає родючий шар ґрунтів водній та вітровій ерозії, переміщуючи його на дно річок, спричиняючи їх замулення, обміління, а то й повне зникнення. Це, у свою чергу, впливає на погіршення якості підземних вод, куди забруднення з підприємств (особливо гірничо-металургійного комплексу) потрапляють через водні артерії річкової системи країни [1, с. 30; 5, с. 46].

Атмосфера та гідросфера країни – найбільш динамічні складники довкілля, через які поллютанти техногенного походження можуть переміщуватися на дуже значні відстані. Через це промислові об'єкти й побутові системи можуть своїми відходами піддавати екологічній інтоксикації географічно дуже масштабні території, незважаючи на адміністративно-політичні кордони між країнами чи регіонами. При цьому найвища концентрація поллютантів є навколо забруднювача, а в міру віддалення вона зменшується. Але техногенні поллютанти можуть бути шкідливими навіть за умови низької концентрації, особливо якщо їхній вплив поєднується з іншими забруднюючими речовинами.

Проблема забруднення довкілля промисловими та побутовими відходами індустріально вироблених товарів є однією з найгостріших проблем індустріалізації. Справа в тому, що відходи не тільки первісних, але й майже всіх аграрних, доіндустріальних суспільств відносно легко могли утилізуватися біосферою, оскільки складалися з природних матеріалів. Індустріальне виробництво почало створювати штучні матеріали, для чого використовує речовини не з поверхні землі, а взяті із земних надр. Тому для відходів виробництва та споживання, створених у такий спосіб, у біосфері або не передбачено природних редуцентів, або вони діють надто повільно і недостатньо ефективно. Через це, отримуючи все більше технологічних благ і комфорту, жителі індустріальних суспільств усе більшою мірою почали занурюватися в побічні наслідки благ цивілізації – сміття та інші поллютанти, які до того ж виявилися настільки токсичними, що стали погіршувати здоров'я людей, створивши низку «хвороб цивілізації» як своєрідної плати за прогрес.

Екологічні проблеми, породжені відходами, сьогодні мають загальнопланетарний характер. Нині навіть неозброєним оком видно, що проблема управління у сфері поводження з відходами є однією з найактуальніших еколого-економічних проблем сучасного українського суспільства. У житловому секторі України щороку нагромаджується майже 40 млн м³ сміття, яке не повністю вивозиться й переробляється на сміттєспалювальних заводах або використовується як вторинний ресурс. Тому територія України характеризується особливо високими показниками нагромадження відходів. При цьому у більшості областей України немає полігонів для централізованого зберігання та утилізації відходів, що загострює екологічну ситуацію.

Масштаб зазначеної проблеми сьогодні сягає такого рівня, що потребує формування ефективної системи управління у сфері поводження з відходами як на загальнодержавному рівні, так і на місцях. Тому вирішення «смітцевої проблеми» обов'язково має бути частиною сучасної екологічної політики в Україні.

Таким чином, на тлі загальнопланетарної екологічної кризи, породженої індустріальною, а нині вже інформаційною хвилею цивілізаційного розвитку, екосфера сучасної України перебуває в підвищено проблемному стані. Тому не випадково, що у 1992 р. парламент оголосив усю територію України зоною екологічного лиха. Однак попри можливість такої загальної, інтегративної характеристики екологічної ситуації в Україні, слід зазначити, що кожен регіон має істотні історичні, природні, соціальні, економічні відмінності.

Для вирішення проблем формування та реалізації екологічної політики держави як на національному, так і на регіональному рівні існує спеціальна інституційна база. До неї входять Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Комісія з питань ядерної політики та екологічної безпеки як консультативно-дорадчий орган Ради національної безпеки і оборони при Президентові України, Відділ техногенної та екологічної безпеки і цивільного захисту населення, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Держкомзем України, Держкомрибгосп України, Держкомлісгосп України та ін. Однак якщо проаналізувати зазначену систему державних органів для реалізації екологічної функції держави, то можна зробити висновок, що існуюча інституційна структура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Це нерідко призводить до міжвідомчих конфліктів або безвідповідальності. Отже, наявні функції і повноваження органів державного управління варто перерозподілити на національному рівні.

Іншою стороною є розвиток громадянського суспільства. При цьому аналіз Конституції України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), «Про природно-заповідний фонд України» (1992), «Про охорону атмосферного повітря» (1992), «Про екологічну експертизу» (1995), «Про охорону земель» (2003), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003), «Про екологічний аудит» (2004), «Про екологічну мережу України» (2004) та інших дозволив зробити висновок, що суспільні екологічні відносини почали формуватися нещодавно і нині не набрали достатнього ступеня зрілості. Водночас за роки незалежності сформувалася нормативно-правова база регулювання екологічної політики, яка містить закони та нормативні документи, що чітко регламентують процес формування і здійснення екологічної політики України. Саме на основі дотримання законодавства України з охорони навколишнього природного середовища можна продовжувати шлях українського суспільства до становлення та забезпечення сталого та екологічно безпечного розвитку нашої держави. Однак гострою проблемою реалізації екологічної політики саме і є низька правозастосовна активність, через яку дуже часто чинні правові акти в екологічній сфері просто не виконуються. Тому успішність екологічної політики в сучасній Україні залежить від готовності системи влади забезпечувати здійснення державної екологічної політики координованими зусиллями не тільки спеціально уповноважених органів, а й інших органів державного управління, на які покладаються відповідні функції і ставляться такі завдання.

Ефективність реалізації державної екологічної політики, з одного боку, залежить від діяльності кожної з гілок влади та їх взаємодії, а з іншого – від активності громадянського суспільства. Без синергії зазначених двох сторін, як впливає з досвіду світової практики, вирішення екологічних проблем не буде продуктивним. При цьому слід зауважити, що загальний тренд світового розвитку полягає в тому,

що діяльність національних держав звужується порівняно з попередніми історичними епохами, а вагомість інституцій громадянського суспільства, навпаки, збільшується. Неурядові або громадські структури в багатьох розвинутих країнах досить ефективно контролюють діяльність різних органів влади. При цьому система контролю здійснюється за досить широким діапазоном напрямів. Це і громадський моніторинг, і громадська експертиза, різного роду громадські проекти й ініціативи, а особливо екологічна пропаганда і просвітництво. Серйозність сучасної екологічної проблеми як у планетарному, так і в місцевому аспектах полягає в тому, що нагромадження екологічних негараздів може мати кумулятивний ефект. Це фактично означає, що, попри існування ядерної загрози, своєрідною «мирною бомбою» можуть стати засоби традиційного виробництва і природокористування, небезпечність яких недооцінюється як в очах громадян, так і державних діячів доти, допоки потенційна загроза не стане реальним фактом.

Розвиток екологічної держави в Україні в постіндустріальному суспільстві супроводжується виснаженням природних ресурсів, зміною клімату, надмірним забрудненням природного життєвого середовища, недостанім рівнем лісистості, надмірним рівнем розораності. У нашій державі створене відповідне нормативно-правове забезпечення. Однак гострою проблемою реалізації екологічної політики є низька правозастосовна активність, через яку дуже часто чинні правові акти в екологічній сфері просто не виконуються. Перспективою подальших наукових досліджень є розроблення мотиваційних стимулів для дотримання екологічних стандартів державними та приватними організаціями в контексті розбудови екологічної держави.

Список використаних джерел / List of references

1. **Безсонов Є. М.** Оцінювання індексу безпеки водної екологічної системи / Є. М. Безсонов, В. І. Андрєєв, В. М. Смирнов // Вост.-Европ. журн. передових технологій. – 2016. – № 6/10. – С. 24 – 34 [Bezsonov Ye. M. Otsiniuvannia indeksu bezpeky vodnoi ekolohichnoi systemy / Ye. M. Bezsonov, V. I. Andrieiev, V. M. Smyrnov // Vost.-Evrop. zhurn. peredoviyh tehnologiy. – 2016. – № 6/10. – S. 24 – 34].

2. **Малишевська О. С.** Покращення зчеплення полімерних відходів з цементним розчином за допомогою ПАР / О. С. Малишевська, О. Д. Мельник // Захист навколишнього середовища. Енергоощадність. Збалансоване природокористування : зб. матеріалів 4-го міжнар. конгр., 21 – 23 верес. 2016 р., Львів / Львів. облдержадміністрація, Нац. ун-т «Львів. політехніка», НАН України, Всеукр. еколог. ліга. – Львів : Нац. ун-т «Львів. політехніка», 2016. – С. 126 – 127 [Malyshevska O. S. Pokrashchennia zchepлення polymernykh vidkhodiv z tsementnym rozchynom za dopomohoiu PAR / O. S. Malyshevska, O. D. Melnyk // Zakhyst navkolyshnoho sere dovovshcha. Enerhooschadnist. Zbalansovane pryrodokorystuvannia : zb. materialiv 4-ho mizh nar. konhr., 21 – 23 veres. 2016 r., Lviv / Lviv. obl derzhadministratsiia, Nats. un-t «Lviv. politekhnik a», NAN Ukrainy, Vseukr. ekoloh. liha. – Lviv : Nats. un-t «Lviv. politekhnik a», 2016. – S. 126 – 127].

3. **Петросян А. А.** Використання оцінки ризику при управлінні якістю повітря та збереженні громадського здоров'я / А. А. Петросян // Довкілля та здоров'я. – 2016. – № 2. – С. 47 – 50 [Petrosian A. A. Vykorystannia otsinky ryzyku pry upravlinni yakistiu povitria ta zberezheni hromadskoho zdorovia / A. A. Petrosian // Dovkillia ta zdorovia. – 2016. – № 2. – S. 47 – 50].

4. **Прутула М. Ю.** Порівняльний аналіз економічних форм реалізації екологічної складової соціальних звітів корпорацій / М. Ю. Прутула // Бізнес Інформ. – 2016. – № 11. – С. 139 – 143 [Prytula M. Yu. Porivnialnyi analiz ekonomichnykh form realizatsii ekolohichnoi skladovoi sotsialnykh zvitiv korporatsii / M. Yu. Prytula // Biznes Inform. – 2016. – № 11. – S. 139 – 143].

5. **Совгіра С. В.** Методика дослідження екологічного стану басейнів малих річок : монографія / С. В. Совгіра, Г. Є. Гончаренко, В. Г. Гончаренко. – Умань : Сочінський М. М., 2016. – 288 с. [Sovhira S. V. Metodyka doslidzhennia ekolohichnoho stanu baseiniv malykh richok : monohrafiia / S. V. Sovhira, H. Ye. Honcharenko, V. H. Honcharenko. – Uman : Sochinskyi M. M., 2016. – 288 s.].

Надійшла до редколегії 23.01.18