

*Власенко Ю. Л.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу концептуального та нормативно-правового регулювання окремих пріоритетних напрямів екологічної політики, як-от: кліматична політика, політика з управління відходами, політика у сфері промислового забруднення, політика щодо реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо.

Ключові слова: екологічна політика, кліматична політика, управління відходами, концепція, стратегія, реформування, система екоконтролю.

Постановка проблеми. На сучасному етапі екологічна політика держави переживає новий етап свого розвитку, який характеризується змінами у стратегічному пріоритетному підході до вирішення проблем довкілля в Україні, та спрямована на кардинальні зміни екологічної свідомості українців.

Екологічна політика України загалом та окремі напрями її формування та реалізації є предметом дослідження науковців різних галузевих наук: політології, економіки, державного управління, міжнародного права тощо. На доктринальному рівні питання екологічної політики розкриваються в роботах О. А. Васюти, Д. О. Ветвицького, Л. В. Єгорової, О. Я. Лазора, Н. А. Малиш, Т. Ю. Перги тощо. Проблеми теоретико-правових засад екологічної політики та питання ефективності її реалізації розглядаються в роботах провідних вчених-екологів: В. І. Андрейцева [1], Г. І. Балюк [2], А. П. Гетьмана [3], В. В. Костицького [4], М. В. Краснової [5], В. І. Лозо [3], Н. Р. Малишевої [6], Ю. С. Шемшученка [7] тощо. Проте нині активно відбуваються процеси інтеграції, імплементації, адаптації нашого законодавства з міжнародним законодавством та законодавством ЄС, що потребує дослідження нового законодавчого регулювання окремих напрямів екологічної політики з метою аналізу його ефективності, дієвості, досягнення мети та пошуку шляхів вдосконалення правового регулювання.

Метою статті є аналіз правових засад формування й реалізації основних напрямів екологічної політики України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетними напрямами реалізації державної екологічної політики України на сьогодні визнані [8, с. 56]: формування та реалізація кліматичної політики; розробка й прийняття доктрини Національної стратегії управління відходами до 2030 року; зменшення промислового забруднення та його контролю та прийняття й впровадження розробленої Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення; реалізація Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні; впровадження європей-

ських стандартів оцінки впливу на довкілля, а саме прийняття та введення в дію законів України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. (та створення відкритого Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля) та «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 р.; практичне запровадження європейської моделі інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом та розробка Стратегії водної політики; розвиток природно-заповідної справи та розширення екомережі, зокрема, схвалення рішенням Кабінету Міністрів України розширення мережі природоохоронних територій України на 17 842 га [9]; у сфері надкористування розроблено пакет законодавчих змін, зокрема, затверджено правила розробки нафтових і газових родовищ; створення Загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», яка має забезпечити вільний доступ до інформації про стан довкілля та екологічні ризики з метою безпечної життєдіяльності в Україні тощо. З огляду на вищезазначене, хоча зупинитися на правовому аналізі деяких основних напрямів екологічної політики.

Так, одним із ключових пріоритетних напрямів екологічної політики України є продовження формування та реалізації кліматичної політики. На сьогодні сформована система нормативно-правових актів, які дають змогу Україні виконати свої зобов'язання як перед міжнародним співтовариством, так і перед Європейським Союзом відповідно до підписаної та ратифікованої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка повністю набула чинності 1 вересня 2017 р. [10]. Так, Україні вдалося увійти в десятку лідерів міжнародної кліматичної політики.

З метою реалізації зовнішньої екологічної кліматичної політики Україна ратифікувала Законом від 14 липня 2016 р. Паризьку угоду [11]. У внутрішній кліматичній політиці після ратифікації Паризької угоди Україна розпочала процес реалізації її положень. Зокрема, була розроблена і затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932 Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. [13] та План заходів щодо виконання концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. На виконання ст. 4 Паризької угоди та за технічної підтримки Агентства США з міжнародного розвитку «Муніципальна енергетична реформа в Україні» була розроблена Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 р. Мінприроди України також завершило підготовку проекту Закону України «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази», в якому передбачені окремі норми щодо регулювання поводження з F-газами – речовинами, що мають одні з найвищих потенціалів глобального потепління.

Другим, не менш важливим напрямом сучасної державної екологічної політики є розробка і прийняття доктрини Національної стратегії управління відходами до 2030 р. (далі – Стратегія), яку було ухвалено розпорядженням Кабінету Міністрів від 8 листопада 2017 р. № 820 [13]. Національна стратегія управління відходами запроваджує в Україні європейські принципи поводження з усіма видами відходів: твердими побутовими, промисловими, будівельними, небезпечними, відходами сільського господарства тощо. Нова Стратегія передбачає: 1) запровадження принципів циклічної економіки та розширеної відповідальності виробника, які мають заохотити бізнес до мінімізації утворення відходів та зацікавленості в їх переробці; 2) впровадження п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами, яка працює в Європейському Союзі.

Нині триває робота над підготовкою національного та регіональних планів і нової законодавчої бази, що дасть змогу втілити її на практиці. Мінприроди працює над десятима сегментарними законами з метою запровадження в Україні нової моделі управління відходами, які будуть відповідати Стратегії та найкращим міжнародним моделям поводження з відходами.

Ще одним актуальним напрямом екологічної політики з метою забезпечення екологічної безпеки життя і здоров'я людей є зменшення промислового забруднення та його контролю, що також є одним із важливих зобов'язань України у рамках виконання Угоди про асоціацію з ЄС і, зокрема, адаптації національного законодавства до норм європейського екологічного права, а саме Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення. З цією метою Мінприроди України розробило та винесло на громадське обговорення Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення. Ця концепція, насамперед, передбачає реформування видачі дозволів, які стосуються промислового забруднення, а також спрямована на поступове зменшення обсягів цих забруднень. Зокрема, йдеться про впровадження інтегрованого дозволу, найкращих доступних технологій, методів управління і графіку їх імплементації.

Четвертим важливим напрямом реалізації екологічної політики України варто визначити реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля, яке почалося в 2017 р. і досі триває. Так, схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616 [14] (далі – Концепція).

Необхідно нагадати, що серед 69 запланованих реформ Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [15] одне з пріоритетних місць займає реформа державного управління, метою яких є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби та, що є, на наш погляд, основою її ефективності. Результатом впровадження цієї реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

У Концепції основною причиною критичного стану навколишнього природного середовища визнано саме низький

рівень реалізації екологічної політики в Україні. Тому з урахуванням виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Угодою про зону вільної торгівлі та Планом законодавчого забезпечення реформ, із метою запровадження державної системи моніторингу та спрощення системи державного контролю Концепцією запропоновано утворення Державної природоохоронної служби України та ліквідація Державної екологічної інспекції України [14].

Також Концепцією чітко передбачено три етапи її реалізації, де протягом першого етапу (2017 р.) передбачалося: затвердити Кабінетом Міністрів України план заходів із реалізації Концепції; утворити Службу та затвердити положення про неї; ліквідувати Держекоінспекцію та її територіальні органи; провести конкурс на обійняття посад у Службі та її міжрегіональних територіальних органах; передати усі повноваження Держекоінспекції Службі. Проте ані протягом першого періоду, ані до цього часу не було прийнято ані плану заходів із реалізації Концепції, ані Положення про Службу з визначенням функцій та повноважень із чітким розмежуванням компетенції та обов'язків. Метою делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень із державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів є, зокрема, здійснення контролю за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, як визначено в п. 1.1 б. Указу Президента від 21.11.2017 р. № 381 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» [16].

У процесі децентралізації в Концепції [14] передбачено перерозподілити природоохоронні функції та повноваження шляхом: 1) утворення 10 міжрегіональних територіальних органів Служби (округів), а саме Карпатського, Поліського, Придніпровського, Північно-Західного, Столичного, Східного, Причорноморського, Подільського, Центрального, Південно-Східного та 27 спеціальних обласних інспекційних управлінь в їх складі. Нині вже створено 5 міжрегіональних територіальних округів замість 12 територіальних органів Держекоінспекції з метою оптимізації структури та підвищення ефективності та якості роботи екоінспекторів; 2) передачі місцевим громадам окремих функцій із нагляду (контролю) (за зеленими насадженнями, засміченням землі, полюванням, а також контроль за додержанням режиму об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, боротьба з браконьєрством); 3) організації на нових засадах діяльності громадських громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад.

На розгляд Верховної Ради України передано розроблений Мінприроди законопроект № 8026 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо запровадження європейського досвіду про здійснення державного природоохоронного контролю)» [17]. Документ передбачає посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері довкілля шляхом внесення змін до відповідних статей Кодексу про адміністративні правопорушення.

Збільшення штрафів за нехтування питаннями збереження довкілля – один із важливих кроків для запровадження в Україні європейської системи природоохоронного нагляду та контролю. Змінами до КупАПУ передбачено суттєве посилення відповідальності за порушення природоохоронного законодавства в сфері водних і земельних ресурсів, а також порушення норм щодо охорони атмосферного повітря. Так, розміри штрафів в Україні за деякими екологічними статтями можуть зрости не в десятки, а в сотні, а подекуди й у тисячу разів.

Крім того, законопроектом передбачено розширення повноважень громадських інспекторів з охорони довкілля. У разі ухвалення законопроекту вони отримають право складати протоколи про адміністративні порушення за жорстоке поводження з тваринами, порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги, знищення або пошкодження зелених насаджень, а також об'єктів озеленення населених пунктів.

З огляду на вищезазначене можна було б зробити висновок, що екологічна політика стає нині пріоритетом державної політики України, що підтверджується як прийнятими або розробленими концептуальними стратегічними документами, так і нормативно-правовими актами. Проте, на жаль, не все так однозначно. Так, за опублікованими результатами глобального дослідження та рейтингу країн світу за рівнем екологічної ефективності (Environmental performance index, 2017), Україна втратила 65 позицій, опинившись на 109 місці серед 180 країн світу [18; 19]. У 2016 р. вона займала 44 місце з 180 країн. Цей показник відображає досягнення країн у сфері управління природними ресурсами та їх раціонального використання. Аналіз цих показників дає змогу визначити не лише екологічну ефективність країни, а й її сильні та слабкі сторони щодо природокористування. Рейтинг будується на підставі критеріїв, які об'єднані по категоріях. Україна відкотилась майже по всіх показниках, включаючи якість води та чистоту повітря.

За підсумками 2017 р., якщо говорити більш детально про Україну, спостерігалася динаміка падіння всіх груп показників за виключенням водних ресурсів та рибальства. Україна втратила 49,9 пунктів за показником «зміни клімату та енергетики». Цей показник демонструє значне збільшення рівня інтенсивності викидів вуглецю на одиницю ВВП. За показником якості повітря та рівня його забруднення небезпечними речовинами Україна втратила 20 пунктів, 26,3 пункти – в категорії якості води та санітарії, 33 пункти – в категорії ліси і 16,5 пунктів – в категорії охорона природи та біологічного різноманіття. Все це говорить про значний крок України назад та неефективну екологічну політику [19].

У Проекті Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.» [20] (далі – Проект Стратегії 2030) запропонована нова методика та визначені нові показники оцінки реалізації державної екологічної політики, повністю відмінні від Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р.» [21] (далі – Стратегія 2020). За загальною економічною формулою ефективність – це співвідношення мети (цілі) до результату. На наш погляд, ця методика може визначити оцінку окремих визначених показників, а не їхню ефективність. Також вона не відображає ефективність реалізації конкретних визначених цілей екологічної політики, бо не

враховує усі критерії та інструменти для реалізації принципів та завдань екологічної політики [8, с. 57].

На наш погляд, можна доречно поєднати Показники ефективності Стратегії 2020 і Показники оцінки реалізації екологічної політики, визначені в Проекті Стратегії 2030, і тоді можна буде визначити і ефективність реалізації загалом Стратегії екологічної політики, і окремих її цілей. Але на сьогодні, як зазначає Г. І. Балюк, не стільки потрібна нова редакція Стратегії, скільки створення умов, за яких виконання її положень було б ефективним і мало позитивні наслідки [2].

Висновки. У зв'язку з вищевикладеним необхідно зазначити, що в правовому регулюванні розглянутих та інших напрямів екологічної політики України помітна тенденція до нарощування законодавчих основ їх забезпечення та реалізації взятих зобов'язань з їх правового регулювання, однак, як показує практика, їх ефективність, а значить і досягнення цілей екологічної політики, залежать, насамперед, від створення ефективного механізму реалізації прийнятих норм та, що найголовніше, від бажання і намірів держави виконувати свої зобов'язання не на папері, а на ділі.

Література:

1. Андрейцев В. І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави. *Право України*. 2011. № 2. С. 71–75.
2. Балюк Г. І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. *Екологічне право*. 2017. № 3–4. С. 8–15.
3. Гетьман А. П. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины: монография / А.П. Гетьман, В.И. Лозо. Харьков: Право, 2014. 280 с.
4. Костицький В. В. Екологічне право України: Підручник. Дрогобич: Коло, 2012. 360 с.
5. Краснова М. В. Правові основи сучасної екологічної політики України: науково-методологічні питання. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. Київ, 2016. № (1)102. С. 9–13.
6. Малишева Н. Р. Екологічне право: вектори розвитку в XXI сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114–123.
7. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України. *Право України*. 1996. № 8. С. 3–6; Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
8. Власенко Ю. Л. До питання про оцінку критеріїв ефективності екологічної політики України як необхідної детермінанти правових засад її реалізації. *Третє зібрання фахівців споріднених кафедр щодо обговорення стратегії еволюції аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, Одеса, 7–10 червня 2018 р. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 276 с.
9. Звіт Уряду 2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/osnovni-dosyagnennya-uryadu-u-2017-rotsi.pdf> (дата звернення: 14.12.2018 р.).
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано Законом від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 16.09.2018 р.).
11. Паризька Угода: ратифіковано Законом від 14.07.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 35. Ст. 595.
12. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249573705> (дата звернення: 16.09.2018 р.).

13. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядженням Кабінету Міністрів від 8 листопада 2017 р. № 820. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 220.
14. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 179.
15. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента від 12 січня 2015 р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 6.
16. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду : Указ Президента України. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 222.
17. Ми пропонуємо суттєво підвищити розміри штрафів за порушення природоохоронного законодавства. URL: <https://menr.gov.ua/news/32071.html> [дата звернення: 16.09.2018 р.]
18. Шевченко І. Україна втратила 65 позицій за індексом екологічної ефективності. URL: <https://blogs.korrespondent.net/blog/politics/3935316/> (дата звернення: 21.08.2018 р.)
19. Environmental Performance Index. URL: <https://epi.envirocenter.yale.edu> (дата звернення: 23.06.2018 р.)
20. Проект Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63948 (дата звернення: 16.09.2018 р.)
21. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р. : Закон України від 21 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.

Власенко Ю. Л. Правовые основы формирования та реализации основных направлений экологической политики Украины на современном этапе

Аннотация. Стаття посвящена анализу концептуального и нормативно-правового регулирования отдельных приоритетных направлений экологической политики: климатическая политика, политика по управлению отходами, политика в сфере промышленного загрязнения, политика по реформированию системы государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды и др.

Ключевые слова: экологическая политика, климатическая политика, управление отходами, концепция, стратегия, реформирование, система экоконтроля.

Vlasenko U. Legal bases for formation and implementation of the main rules of Ukraine environmental policy at the modern stage

Summary. The article is devoted to the analysis of the conceptual and regulatory regulation of certain environmental policy areas such as: climate policy, waste management policy, policy on industrial pollution, policy on state monitoring (control) in the field of environmental protection, etc.

Key words: environmental policy, climate policy, waste management, concept, strategy, reform, ecological control system.