

## *РОЗДІЛ III*

### *Актуальні проблеми цивілістики*

УДК 349.6:351.78

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2020-1/9>

*І. Коваленко*

#### **Поняття та правові засади державної екологічної політики і екологічної безпеки на сучасному етапі розвитку України**

У статті зроблена спроба дослідити і проаналізувати визначення таких понять, як «екологічна політика» і «екологічна безпека», узагальнити основні підходи до визначення цих понять. Розглянуто деякі особливості правових основ державної екологічної політики та екологічної безпеки на сучасному етапі розвитку нашої правової системи. Державна політика в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки враховує пріоритетність національних інтересів, необхідність своєчасних заходів, адекватних характеру і масштабу загроз цим інтересам і повинна ґрунтуватися на правових засадах. Подолання екологічних загроз і забезпечення екологічної безпеки є складовою державної екологічної політики України. Зроблено висновок, що основна проблема кризової екологічної ситуації полягає в тому, що нормативно-правове регулювання охорони довкілля існує, а належного його виконання немає. На цей час екологічне законодавство України є багатогалузевою системою нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними. Наявність нормативних приписів у великій кількості створює значні труднощі для їх практичного застосування. Тому, кодифікація екологічного законодавства є нагальною проблемою, яку слід розглядати як одну з пріоритетних із всіх завдань державної екологічної політики. Проведення чіткої державної екологічної політики та забезпечення екологічної безпеки в сучасних умовах розвитку України є пріоритетним завданням як на міжнародній арені, так і на національному рівні, є важливим чинником та основою сталого економічного і соціального розвитку суспільства.

**Ключові слова:** державна екологічна політика, правові засади, стратегія, екологічна безпека, навколишнє природне середовище, довкілля, національна безпека.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** В сучасних умовах розвитку суспільства і держави, коли стан довкілля в Україні призвів до того, що воно стало одним з безпосередніх джерел загрози життю та здоров'ю її громадян, процес пізнання цих явищ має особливе значення.

Екологічні проблеми безпосередньо впливають на екологічну безпеку, стан якої стає перешкодою для сталого розвитку всього суспільства. У різних теоретичних концепціях майбутнього розвитку цивілізації перспективи взаємодії у системі природничого комплексу фактично зводяться до економічного розвитку держави або до її екологічної безпеки. Вже сьогодні необхідно поставити проблеми довкілля в основу прийняття рішень з будь-яких питань. Світова спільнота усвідомлює неможливість подальшого економічного розвитку без розв'язання екологічних питань.

**Формулювання мети статті.** Дослідити поняття державна екологічна політика та екологічна безпека, проаналізувати особливості правових засад цих визначень.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Політика у сфері екології існувала завжди, і те, що не було відповідних нормативно-правових актів, які її закріплювали, і було своєрідним показником політики яка демонструвала відношення суспільства, держави до природи, до охорони навколишнього природного середовища. На сьогодні головні засади державної екологічної політики закріплені відповідними статтями Конституції України, цілою сформованою системою екологічного законодавства, зокрема і в екологічних програмних документах. Проте необхідно зазначити, що з огляду на критичний стан екології та

неможливість вже природним шляхом подолати вплив промислового забруднення поверхневих і підземних вод, атмосфери, виснаження природних ресурсів, що становить на сьогодні реальну загрозу національній безпеці, основною причиною такого стану навколишнього природного середовища визнано низький рівень реалізації екологічної політики в Україні.

Питання пов'язані з екологічною безпекою, механізмами її забезпечення висвітлюються у теоретичних та практичних дослідженнях багатьох науковців. Так, на думку А. В. Яцика, основною причиною екологічної кризи в Україні є господарювання за надмірної експлуатації природних ресурсів і багатств без урахування екологічних законів, чинників, вимог, критеріїв та обмежень, недостатнє розуміння екологічних проблем більшістю населення країни [1]. Це твердження актуальне і для більшості країн світу. Екологічні проблеми безпосередньо впливають на екологічну безпеку, стан якої стає перешкодою для соціально-економічного розвитку суспільства. Б. М. Данилишин та О. О. Веклич розглядаючи взаємозв'язок між економічним зростанням і тиском на довкілля, наголошують на необхідності спрямовувати наявні ресурси не тільки на економічне зростання, а й на збереження навколишнього природного середовища, що є запорукою найважливішого чинника якісного життя людини – її здоров'я. При цьому, традиційно, економічний розвиток спрямований на сферу попиту в економіці, збільшення кількісних показників замість збільшення ефективності використання наявних ресурсів [2].

Державна екологічна політика – це особливий різновид державної політики, її самостійний напрям. Акцентуючи увагу на такій основній рисі державної екологічної політики як її державно-вольовий характер, необхідно підкреслити і ряд її специфічних ознак, а саме: вона побудована на праві та пов'язана з правом (і не лише екологічним); водночас, екологічне право є об'єктом державної екологічної політики і одночасно одним з найважливіших засобів її реалізації; має різні рівні (загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний); здійснюється правовими методами; сприяє на примус; є публічною, офіційною [3].

Необхідно підкреслити, що державна екологічна політика – це державна політика, а отже, найбільш активним її суб'єктом є держава. Однак, державну екологічну політику слід розглядати як продукт діяльності не тільки держави, а й структур громадянського суспільства, що формується. На нашу думку, дуже важливо, щоб державна екологічна політика була пронизана інтересами суб'єктів, які її реалізують. Надзвичайно важливо, щоб державна екологічна політика відповідала інтересам носія суверенітету і єдиного джерела влади – Українського народу. Саме ці інтереси мають впливати на формування і розвиток таких засобів реалізації державної екологічної політики як екологічне право і законодавство.

Основні положення щодо змісту та спрямованості державної екологічної політики містяться в законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Цим законом встановлено, що Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечною для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Перспективи гармонізації глобальних і національних стратегій вимагають пошуку альтернативних моделей зменшення загроз інтенсифікації фінансових потоків, посилення гуманізації та екологічної спрямованості економічного розвитку. Відставання України в соціально-економічному розвитку від передових держав впливає на проведенні державної екологічної політики. Нерівноправні відносини з потужними партнерами ставлять Україну в залежність від фінансової допомоги, а вони розглядають Україну як потенційне джерело екологічних загроз (наприклад, ЧАЕС), або як перспективний «смітник Європи», або як дешевий сировинний придаток [4].

Головні засади державної екологічної політики закріплено відповідними статтями Конституції України, цілою сформованою системою екологічного законодавства та програмними документами. Так, 28 лютого 2019 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» №2697-VIII, який введено в дію з 1 січня 2020 року. Прийняття Закону було зумовлено зобов'язаннями України щодо імплементації європейського екологічного законодавства та запровадження екологічних вимог чинних у країнах ЄС, а також необхідністю вирішення таких питань:

- підготовка та впровадження Основних засад(стратегії) державної екологічної політики у збалансоване лісоуправління;
- впровадження інструментів сталого (тобто виваженого) споживання та виробництва;

- вдосконалення системи кадастрів природних ресурсів, державної статистичної звітності з використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища;
- створення екологічно та економічно обґрунтованої системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів, у тому числі природних ресурсів з асиміляційним потенціалом;
- зменшення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття, зокрема, шляхом вдосконалення принципів формування екологічної мережі, її розширення та невиснажливого використання, а також збереження унікальних природних ландшафтів;
- збереження і відновлення чисельності видів природної флори і фауни, в тому числі мігруючих видів тварин середовищ їх існування, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу і типових природних рослинних угруповань, що підлягають охороні;
- протидія незаконному обігу і торгівлі об'єктами дикої флори і фауни, в тому числі введення заборони використання диких тварин у цирках, а також у будь-якій іншій комерційній діяльності публічного характеру, окрім стаціонарних зоопарків;
- збільшення та розширення територій природно-заповідного фонду (зокрема, заповідних зон у національних природних парках та регіональних ландшафтних парках), створення на суходолі та в акваторії Чорного і Азовського морів, забезпечення збереження і функціонування репрезентативної та ефективно керованої системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду, в тому числі транскордонних, європейського і міжнародного значення тощо [5].

Оновлену Стратегію екологічної політики було підготовлено Мінприроди України за участю українських та міжнародних експертів. Окрім зазначеної Стратегії, засади екологічної політики містяться і в інших програмних документах із загальних або окремих проблем охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Отже, основним завданням екологічної політики є не тільки фіксування ідей і цілей, а зосередження організаційних, економічних, правових та інших зусиль на їх досягненні, на отриманні бажаного результату, яким є належний, сприятливий та безпечний стан навколишнього природного середовища для теперішніх і майбутніх поколінь.

Забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16 Конституції України). Це конституційне положення є одним із ключових, адже основними у цьому понятті є екологічна політика та екологічна безпека.

Питання екологічної безпеки широко висвітлено в науковій літературі. Поняття «екологічна безпека» є різновидом ширшого поняття – «безпека», яке походить від англійського слова security. Відповідно до закону України «Про основи національної безпеки України» під національною безпекою розуміють захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [6].

Визначення екологічної безпеки викладене у ст. 50 вищезазначеного закону України. Це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Екологічна безпека являє собою соціоприродну та наукову реальність, є об'єктом дослідження різних наук (природничих, соціальних, юридичних та інших), оскільки охоплює складний комплекс взаємозв'язків людини з навколишнім природним середовищем.

Екологічна безпека як правова категорія має різноманітне тлумачення в науковій літературі. Вона розглядається як захист людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умова збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку; баланс розвитку екосистеми; діяльність по захисту життєво важливих екологічних інтересів; складова частина міжнародної екологічної безпеки тощо.

Відповідно до ст. 3 Закону «Про основи національної безпеки України» об'єктами екологічної безпеки є: людина і громадянин (їх конституційні права та свободи, перелік яких не є вичерпним (ст. 22 Конституції України); суспільство (його духовні, моральні, культурні, історичні та інтелектуальні цінності, інформаційне і природне середовище); держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність).

Таким чином, об'єктами екологічної безпеки є життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: їх права, матеріальні та духовні потреби особи, природні ресурси та навколишнє природне середовище як матеріальна основа державного і суспільного розвитку. Людина виступає не тільки суб'єктом відносин по забезпеченню екологічної безпеки, а й об'єктом, який на собі відчуває негативний вплив погіршення стану екології і потребує правового захисту.

Суб'єктами забезпечення екологічної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України, Національний банк України, суди, прокуратура, органи публічної влади, Збройні Сили України, Служба безпеки України, військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, об'єднання громадян.

Екологічна безпека є найважливішою складовою частиною національної безпеки України. У Концепції (основах державної політики) національної безпеки України «національна безпека» визначена як захист життєво важливих інтересів осіб, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Зовнішні загрози безпосередньо пов'язані з безпекою життєдіяльності населення і держави у разі розв'язання сучасної війни або локальних збройних конфліктів, виникнення глобальних техногенних екологічних катастроф за межами України (на землі, у навколишньому просторі), які можуть спричинити негативний вплив на населення та територію держави. Внутрішні загрози пов'язані з надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру або можуть бути спровоковані терористичними діями [7].

Нині екологічне законодавство України це багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними. Наявність нормативних приписів у великій кількості створює значні труднощі для їх практичного застосування. Тому, кодифікація екологічного законодавства є нагальною проблемою, яку слід розглядати як одну з пріоритетних із всіх завдань державної екологічної політики.

А. П. Гетьман, стверджує, що об'єднання законодавчих актів з екологічних питань в один кодифікований Екологічний кодекс є недоцільним, оскільки він не зможе своїм змістом об'єднати існуючі кодекси і закони. Кодифікація екологічного законодавства України на сучасному етапі можлива лише у формі Кодексу законів України про довкілля [8].

**Висновки.** В законодавстві України існує велика кількість нормативно-правових актів, які повинні забезпечувати екологічну безпеку, є багато положень, які визначають стандарти та допустимі показники в тій чи іншій природоохоронній сфері, але основна проблема кризової екологічної ситуації, на нашу думку, полягає в тому, що нормативно-правове закріплення існує, а належного його виконання немає.

Державна політика у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки обумовлюються пріоритетністю національних інтересів, необхідністю своєчасних заходів, адекватних характеру і масштабу загроз цим інтересам та мають ґрунтуватися на правових засадах. Подолання екологічних загроз та забезпечення екологічної безпеки є складовою державної екологічної політики України.

Проведення чіткої державної екологічної політики та забезпечення екологічної безпеки в сучасних умовах розвитку України є пріоритетним завданням як на міжнародній арені так і на національному рівні, являється важливим чинником та основою сталого економічного і соціального її розвитку.

### *Джерела та література*

1. Яцик А. В. Водні ресурси в контексті екологічної безпеки та збалансованого розвитку держави / А. В. Яцик // Екологічний вісник. – 2007. – №6. – С. 21-24.
2. Данилишин Б., Веклич О. Ефект декаплінгу як фактор взаємозв'язку між економічним зростанням і тиском на довкілля / Б. Данилишин, О. Веклич // Вісник НАН України. – 2008. – №5. – С. 12-18.
3. Якушев Д. Сучасні тенденції державної екологічної політики в Україні в контексті сталого розвитку / Д. Якушев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavniktvo/2016/2016\\_04\(31\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavniktvo/2016/2016_04(31)/16.pdf).
4. Власенко Ю. Л. Екологічна політика України в умовах глобалізації / Ю. Л. Власенко // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – Випуск 6, том 1. – С. 134-138.
5. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.

6. Закон України «Про основи національної безпеки України» 19.06.2003 р. №964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https:// zakon.rada.gov.ua/Laws/show/964-15](https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/964-15).
7. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. Закладів / В. К. Попов, А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв та ін.; за ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. – Х.: Право, 2001. – 480 с.
8. Гетьман А. П. До питання розробки проекту Екологічного кодексу України / А. П. Гетьман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/10814>.

**Коваленко І.** **Понятіе и правовые основы государственной экологической политики и экологической безопасности на современном этапе развития Украины.** В статье предпринята попытка исследовать и проанализировать определения таких понятий, как «экологическая политика» и «экологическая безопасность», обобщены основные подходы к определению этих понятий. Рассмотрены некоторые особенности правовых основ государственной экологической политики и экологической безопасности на современном этапе развития нашего государства. Государственная политика в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности учитывает приоритетность национальных интересов, необходимость своевременных мер, адекватных характеру и масштабу угроз этим интересам и должна основываться на правовых началах. Преодоление экологических угроз и обеспечения экологической безопасности является составляющей государственной экологической политики Украины. Сделан вывод, что основная проблема кризисной экологической ситуации заключается в том, что нормативно-правовое закрепление существует, а надлежащего его выполнения нет. В настоящее время экологическое законодательство Украины является многоотраслевой системой нормативных актов различной юридической силы, что затрудняет их использование и приводит к многочисленным противоречиям между ними. Наличие нормативных предписаний в большом количестве создает значительные трудности для их практического применения. Поэтому кодификация экологического законодательства является насущной проблемой, которую следует рассматривать как одну из наиболее приоритетных из всех задач государственной экологической политики. Проведение четкой государственной экологической политики и обеспечение экологической безопасности в современных условиях развития Украины является приоритетной задачей как на международной арене, так и на национальном уровне, важным фактором и основой устойчивого экономического и социального развития общества.

**Ключевые слова:** государственная экологическая политика, правовые основы, стратегия, экологическая безопасность, окружающую природную среду, окружающую среду, национальная безопасность.

**Kovalenko I.** **Ukrainian State Ecological Policy and Ecological Safety at the Present Stage of Development: Concepts and Legal Principles.** The article attempts to research and analyze the definition of such concepts as «environmental policy» and «environmental safety» and the principal approaches to the definition of these concepts. The study elucidates some features of the state ecological policy and ecological safety legal regulations at the present stage of our state development. The state policy in the field of environment protection, natural resources utilization, and environmental security is determined as the issue of a top priority for national interests. The author substantiates the need for timely measures, adequate to the nature and the threats rate of environmental security, and proves that they are to be based on the legal principles. Elimination of the environmental threats and providing environmental safety are principal aims of the state environmental policy of Ukraine. The key findings of the study prove that the main problem with the ecological crisis situation in Ukraine is that, despite the fundamental legal framework, the practice lacks its proper implementation. Now the environmental legislation of Ukraine is a multi-sectoral system of legislative acts of different legal force, which complicates their using and leads to numerous contradictions between them. The presence of regulations in large numbers creates significant difficulties for their practical application. Therefore, the codification of environmental legislation is an urgent issue that should be considered as one of the priorities of all environmental policy. Carrying out a clear state environmental policy and ensuring environmental security in the current conditions of Ukraine's development is a priority both in the international arena and at the national level, and it is an important factor and the basis of sustainable economic and social development.

**Key words:** state ecological policy, legal basis, strategy, ecological safety, environment, national security.