

УДК 351.777:504.06

*Р. В. Мірошніченко,  
здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту,  
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

## ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

R. Miroshnichenko,  
competitor in the scientific and research laboratory management in the sphere  
of civil protection of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

STATE ECOLOGICAL POLICY IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS

***Визначено, що організаційно-функціональне забезпечення державної екологічної політики України передбачає створення інституційної інфраструктури щодо проведення природоохоронної політики, її легітимацію, використання програмно-цільового підходу тощо.***

***It was determined that the organizational and functional security of the state ecological policy of Ukraine stipulates the purpose of the establishment of the institutional infrastructure concerning the implementation of the nature conservation policy, the legitimation of this policy, the usage of program-oriented and goal-oriented approach etc.***

*Ключові слова: державна політика, екологічна безпека, організаційно-правове забезпечення.  
Key words: state policy, ecological security, organizational and functional security.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державна політика в екологічній сфері має бути спрямована на перехід до екологоорієнтовного виробництва, побудову збалансованої інституційної інфраструктури, забезпечення відповідного рівня екобезпеки, розвиток загальноцивілізаційних цінностей, що повинні стати підґрунтям злагоди в громадянському суспільстві та ін. Успіх здійснення цієї політики залежить від результативного функціонування системи державного управління й передбачає впровадження низки стратегічних правових документів. Отже, не викликає жодних сумнівів актуальність здійснення аналізу організаційно-функціонального забезпечення екологічної політики України.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Невирішені частини проблеми. Окремим аспектам (правовим, соціальним, інформаційним, виховним тощо) державної екологічної політики присвячено наукові праці В. Андропова, О. Веклич, В. Кравців, О. Лазора, Н. Малиш, Л. Мельник, О. Мордвінова, М. Шапочки та ін. Водночас низка проблемних питань ученими досліджена неповно, зокрема тих, що пов'язані з організаційно-функціональною характеристикою державної екологічної політики. Тому метою дослідження є встановлення особливостей організаційно-функціонального забезпечення державної екологічної політики в Україні, а також виявлення закономірностей у процесі державного управління в екологічній сфері.

### ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Слід зазначити, що питання організації дієвого механізму державної екологічної політики завжди гостро

стояло України на всіх її державотворчих етапах. Розкриваючи опорний організаційно-функціональний понятійний ряд цієї політики держави, варто виходити з того, що організаційне забезпечення екологічної політики як реальна дійсність має своєю метою збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства, спрямованих на досягнення екобезпеки. У такому контексті національній екологічній політиці надається якісна фіксація структури фундаментальних еколого-правових відносин, що дозволяє науково-теоретично осмислити екологічні правовідносини (об'єкт впливу), виявити їх зовнішні зв'язки, структуру, історичний розвиток і функціонування, а також проаналізувати організаційно-функціональну структуру системи органів влади (суб'єктів впливу). При цьому організаційна природа державної екологічної політики реалізується завдяки чинному екологічному законодавству України й особливо регіональному нормативно-правовому регулюванню. На цій підставі зазначимо, що механізм правового забезпечення екологічної політики України обумовлено обраними заходами такої політики — статичними елементами національної екополітики, а організаційний механізм — динамічними елементами.

До головних складових організаційного механізму реалізації основних напрямів державної екологічної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екобезпеки належать державна інституційна інфраструктура проведення природоохоронної політики, легітимація (процес громадського визнання) діяльності юридичних і фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відводів; економічне обґрунтування природокористування, природоохоронна діяльність, зокрема розроб-

ка та впровадження відповідних національних, регіональних, галузевих і місцевих програм.

До організаційних засад охорони довкілля й саме створення ефективної державної системи охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів України віднесено такі:

- формування й впровадження державної політики в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів;
- створення науково-технічного потенціалу в природоохоронній діяльності;
- створення умов для ефективної дії правового забезпечення політики екологічної та ядерної безпеки;
- вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки.

Відповідно до основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (затверджених Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР) для реалізації державної екологічної політики визначають три рівні управління — національний, регіональний, місцевий [3]. Серед функцій національного рівня управління законодавець виокремив ті, що покликані вирішувати питання щодо розроблення методичного, нормативного забезпечення, розроблення політики регулювання ядерної безпеки, проведення державної екологічної експертизи, формування економічного механізму природокористування, регулювання використання природоохоронних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля, ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності, формування державної політики в зонах надзвичайних екологічних ситуацій, установа нормативів якісного стану природних ресурсів, формування та використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля, впровадження екологічного аудиту, проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, реалізація міждержавних у природоохоронній сфері, екологічна освіта тощо.

До функцій регіонального рівня управління належить вирішення таких питань: регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища; впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу стану довкілля; здійснення державного контролю за дотриманням екологічного законодавства; розроблення програми реалізації природоохоронних заходів, визначення та здійснення інвестиційної політики; інформування населення з екологічних питань [там само].

Окрім функцій національного й регіонального рівнів управління, виділяють також місцевий рівень; він покликаний розв'язувати питання проведення локального та об'єктного моніторингу, здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, організації підготовки місцевих екологічних програм та проектів.

Одразу відзначимо, що основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної без-

пеки розроблено відповідно до статті 16 Конституції України. У ній визначено, що забезпечення екобезпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1]. Основні напрями мають втілюватися за допомогою системи екологічного права. При цьому правовий механізм має надати ним чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Формує, забезпечує та реалізує державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів Міністерство екології та природних ресурсів України [2]. Саме воно здійснює нормативно-правове регулювання, комплексне координоване управління, що охоплює моніторинг та екологічний контроль щодо охорони, використання і відтворення.

Екологічний моніторинг довкілля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Створення і функціонування Державної системи екологічного моніторингу довкілля повинно сприяти здійсненню державної екологічної політики, яка передбачає [3]:

- екологічно раціональне використання природного та соціально-економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства;

- соціально-екологічне та економічно раціональне вирішення проблем, які виникають в результаті забруднення довкілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій та катастроф;

- розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонного шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, трансграничного забруднення довкілля, відновлення природного стану Дніпра, Дунаю, Чорного і Азовського морів.

Державна система екомоніторингу довкілля є інтегрованою інформаційною системою, що здійснює збирання, збереження та оброблення екологічної інформації для відомчої та комплексної оцінки і прогнозу стану природних середовищ, біоти та умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов'язань України з міжнародних екологічних угод [там само].

Екологічний моніторинг довкілля здійснюється за довгостроковою державною програмою, яка визначає спільні, узгоджені за цілями, завданнями, територіями та об'єктами, часом (періодичністю) і засобами виконання

дії відомчих органів державної виконавчої влади, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності. Суб'єктами Державної системи екологічного моніторингу довкілля, відповідальними за обов'язкове здійснення Державної програми екомоніторингу довкілля, є міністерства та інші ЦОБВ, які згідно зі своєю компетенцією отримують і обробляють дані про стан довкілля і виробляють відповідні рішення щодо нормалізації або поліпшення екологічної обстановки, раціонального використання і забезпечення якості природних ресурсів.

Об'єктами інформатизації в Державній системі екологічного моніторингу довкілля України є процеси відомчої екологічної діяльності та їх інтеграція на локальному, адміністративно-територіальному і державному рівнях, які відповідно охоплюють території промислових агломерацій, санітарно-захисних зон великих підприємств, в тому числі АЕС, великих водоймищ, природоохоронних зон та інших спеціально визначених просторових одиниць і території промислово-економічних регіонів, басейнів великих річок та України в цілому.

Територія країни за ступенем екологічної небезпеки поділяється на зони, для яких установлюються нормативи, які дозволяють чи забороняють види виробничої, господарської та іншої діяльності, що враховують екологічні, соціальні та економічні умови.

Витрати на реалізацію природоохоронних програм і заходів потребують значних коштів. Однак протягом найближчих 5—10 років країна буде дуже обмежена у коштах, необхідних для поліпшення стану навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів. Тому необхідно чітко визначити пріоритетні напрями та проблеми з метою відпрацювання реалістичних, ефективних та економічно вигідних рішень. З цією метою, виходячи з наявного екологічного стану території України, необхідно враховувати такі основні критерії і чинники:

- погіршення здоров'я людей через значну забрудненість довкілля;
- втрати, що призводять до зниження продуктивності народного господарства, зумовлені збитками або руйнуванням фізичного капіталу і природних ресурсів;
- погіршення стану або загроза завдати непоправної шкоди біологічному та ландшафтному різноманіттю і, зокрема лукам, пасовищам, озерам, водоймам, річкам, землям, лісовим, прибережним і морським екосистемам, гірським районам;
- еколого-економічну ефективність природоохоронних заходів.

Важливою складовою механізму забезпечення екологічної політики України та охорони екологічних прав громадян є нагляд за охороною навколишнього природного середовища. Існує державний і громадський контроль, перший (тобто державний) контроль здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України, його органами та іншими спеціально уповноваженими державними органами. Громадський же контроль реалізується громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до наказу вищезначеного міністерства [2]. Згідно з цим наказом діяльність громадських інспекторів організовують і координують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Саме вони приймають рішення щодо призначення громадських інспекторів, які попе-

редньо звернулися із відповідною заявою. Реалізація концепту громадського контролю вимагає, однак, розбудови громадянського суспільства та вдосконалення законодавства. Крім того, вирішення проблем механізму охорони екологічних прав громадян значною мірою залежить від їхньої освіти й організації виховання в галузі охорони навколишнього природного середовища. Позитивна зміна екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів забезпечуються комплексною освітою та вихованням у галузі охорони природного середовища, зокрема в закладах професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації кадрів, під час широкомасштабних громадських акцій, обговорень тощо.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Організаційно-функціональне забезпечення екологічної політики та охорони навколишнього середовища представляє собою систему засобів і заходів із управління, якими послуговуються певні державні інституції; провідною серед них є Мінекології України. Останнє відбувається на трьох рівнях управління — національному, регіональному та місцевому, які визначені з огляду на функціональність державної екологічної політики, тобто її напрямів. Основним серед них є поліпшення стану навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів. Уважаємо, що досягнення такої мети в перспективі унеможливиться через ряд причин, тому необхідними є активізація громадського сектору й опрацювання відповідних державних екологічних програм, провідне місце в яких займає екологічне виховання.

### Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Матеріали офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>
3. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. — Режим доступу: [www.ecobank.org.ua/NB/DocLib/1.2.07.pdf](http://www.ecobank.org.ua/NB/DocLib/1.2.07.pdf)

### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Law of Ukraine "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 01 December 2014).
2. Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine (2013—2014), "Information of the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine", available at: <http://www.menr.gov.ua> (Accessed 01 December 2014).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), "Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "Main determinations of Ukraine's state policy in the field of nature conservation, using natural resources and ecological security", available at: [www.ecobank.org.ua/NB/DocLib/1.2.07.pdf](http://www.ecobank.org.ua/NB/DocLib/1.2.07.pdf) (Accessed 01 December 2014).

*Стаття надійшла до редакції 08.01.2015 р.*