

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

## § 1. Екологічна політика держави у сфері природокористування: теоретико-правові аспекти

---

---

З огляду на виклики сьогодення<sup>1</sup> стратегічні вектори національної екологічної політики у сфері природокористування мають бути відкориговані. Зараз доцільно позбутися розлогих цілей, оптимізувати завдання, чітко визначити етапи й заходи з її реалізації, ураховуючи статус України як кандидата на членство в ЄС. Основними візіями екологічної політики держави мають стати відновлення та захист довкілля України (воєнні та повоєнні) та євроінтеграційні зміни, як два синхронних процеси. Звичайно, найбільша мотивація для нас – це перемоги та повністю відновити, відбудувати нашу країну, що, безумовно, впливає на формування нових підходів щодо формування національної екологічної політики у сфері природокористування, з урахуванням того, що вже зараз оголошено амбітну стратегічну мету повоєнного відновлення природоресурсного потенціалу у проєкті Плану відновлення України – чисте та безпечне довкілля<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Наприклад, із першого дня збройної агресії російських окупантів перед Україною постали нові виклики та загрози. Руйнування економіки, будь-якої її галузі матиме не лише економічний, а й соціальний та екологічний вимір. Безумовно, ретельний аналіз наслідків військового вторгнення та його вплив на довкілля можливо провести лише після завершення бойових дій, звільнення всієї території України та завершення робіт із розмінування. Станом на 06.02.2023 Державною екологічною інспекцією України «зафіксовано понад 2303 випадки шкоди, завданої довкіллю. Зараз розрахунки ведуться за чотирма напрямками, зокрема, сума збитків через забруднення та засмічення земель складає понад 845 млрд грн, атмосферного повітря – 998 млрд грн, водних об'єктів – 56 млрд грн. Загальна сума збитків – близько 1,9 трлн грн» (росіяни завдали шкоди українському довкіллю на €1,9 трильйона. *Укрінформ* : мультимед. платформа іномовлення України. 06.02.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3666430-rosiani-zavdali-skodi-ukrainskomu-dovkillu-na-19-triljona.html> (дата звернення: 20.03.2023)).

<sup>2</sup> Проєкт Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Екологічна безпека» / Нац. рада з відновлення України від наслідків війни. Липень 2022. С. 5. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/environmental-safety-assembly.pdf> (дата звернення: 20.03.2023).

Докорінне реформування підходів до використання природних ресурсів і комплексів також сприятиме ефективній реалізації Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР), а саме цілей 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 та ін., забезпеченню екосистемного й еколого збалансованого природокористування та охорони довкілля, що підтверджено і в Указі Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.»<sup>1</sup>. При цьому необхідно враховувати приписи нової Стратегії ЄС із біорізноманіття до 2030 року та пов'язаного з нею Плану дій – довгострокового плану охорони природи та відновлення деградованих екосистем (від 20.05.2020, COM(2020) 380 final), що прийняті Європейською комісією<sup>2</sup>.

Для того, аби виробити довгострокову візію воєнної та повоєнної державної екологічної політики, її принципи та ціннісні орієнтири, обрати найоптимальніші засоби та заходи, не менш важливо звернути увагу на формування в національному законодавстві її засад як основного інструменту публічного управління, а також урахування їх у секторальних політиках. Безумовно, складність сучасних екологічних питань стає на перешкоді горизонтальних координацій при визначенні проблем, векторів екологічної політики.

Зазначимо, що ще в довоєнні часи рішенням Ради національної безпеки і оборони України (РНБО України) від 23.03.2021 до викликів та загроз в екологічній сфері віднесено високий рівень ризиків для природних екосистем та здоров'я населення, зумовлений значним забрудненням довкілля через техногенне навантаження, нераціональне використання природно-ресурсного потенціалу, значні обсяги накопичених в Україні відходів, загострення екологічних і техногенних проблем у районах, прилеглих до зони конфлікту на Донбасі, недостатній рівень адаптаційних можливостей галузей економіки, систем життєзабезпечення до негативних процесів зміни клімату, неналежний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середо-

---

<sup>1</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2712.

<sup>2</sup> EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Brussels, 20.05.2020, COM(2020) 380 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> (дата звернення: 20.03.2023).

вища, єдиної державної системи захисту<sup>1</sup>. Додамо, що в умовах сьогодення, за офіційними даними Збройних сил України, за період 24.02.2022–22.02.2023 отримано 2 322 звернення щодо завданих збитків довкіллю (верифіковано – 2 244), а мінімальний підрахунок збитків, що нараховано системою автоматично сягає 441 млрд грн<sup>2</sup>.

Водночас важливим є питання типології екологічної політики. Так, основні типи політичних дій існують у вигляді регуляторної, розподільної та перерозподільної політики, кожна з яких пов'язана з різними моделями розроблення політики. Більшість екологічних політик належать до тієї чи іншої категорії, хоча, як це стосується більшості типологій, відповідність є недосконалою. Наприклад, регуляторна політика намагається зменшити або розширити вибір, доступний громадянам та корпораціям для досягнення соціальної мети. Вони можуть підвищувати вартість, забороняти чи примушувати певні дії, забезпечуючи санкції та заохочення. Найпоширеніший підхід – це встановлення та дотримання таких норм, як кількість забруднювальних речовин, які підприємство може викидати в атмосферне повітря чи водні об'єкти<sup>3</sup>.

Перш ніж перейти до розгляду особливостей формування екологічної політики у сфері природокористування з'ясуємо трактування терміна «екологічна політика», який використовується в різних галузях знань. Аналізуючи сутність цього поняття, зазначимо, що в науковій літературі можна знайти різноманітні й неоднозначні його тлумачення, притаманні не лише юридичній галузі знань. Наведімо деякі з них, які, на нашу думку, найбільше відповідають значенню цього терміна.

По-перше, екологічну політику визначають як організаційну та регуляторно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону й оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій

---

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»: Указ Президента України від 23.03.2021 № 111/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1112021-37505> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>2</sup> Дашборд із даними про загрози довкіллю. Офіційні дані ЗСУ за період 24.02.2022–22.02.2023. *ЕкоЗагроза* : офіц. ресурс М-ва захисту довкілля та природ. ресурсів України. URL: <https://ecozagroza.gov.ua> (дата звернення: 22.02.2023).

<sup>3</sup> Єфімов Ю. В. Особливості реалізації та ризику екологічної політики. *Теорія та практика державного управління*. 2020. №2 (69). С. 280. DOI: <https://doi.org/10.34213/tr.20.02.33>.

природокористування, охорони природи та забезпечення нормальної життєдіяльності<sup>1</sup>. Понятійний апарат, його правова конструкція за даним напрямом дещо відрізняються за змістом та сутністю. Наприклад, у даному блоці запропоновано визначати екологічну політику як (а) *організаційну та регуляторно-контрольну діяльність держави*, спрямовану на охорону навколишнього природного середовища, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення нормальної життєдіяльності й екологічної безпеки громадян<sup>2</sup>, або (б) *організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави*, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки<sup>3</sup>. При цьому основна конструкція залишається незмінною, а саме: «організаційна та регулятивно- / регуляторно-контрольна діяльність держави». У другій правовій конструкції йдеться про вплив суспільства на формування екологічної політики, що приводить до розширення суб'єктного складу окреслених відносин. На жаль, чіткого визначення інституцій громадянського суспільства автори не пропонують. Зазначимо, що розгляду питання щодо суб'єктного складу екологічної політики буде приділено окрему увагу. Наразі при дотриманні європейських стандартів і підходів до формування екологічної політики держава не є єдиним суб'єктом її генерування та реалізації.

По-друге, екологічна політика – це заява держави, підприємства, організації про свої наміри та принципи, пов'язані із загальною екологічною результативністю, що є основою для подальших дій та визначення екологічних цілей і завдань. Ця політика збереження якісного стану природного життєвого середовища людини в окремих держа-

---

<sup>1</sup> Калашник О. М. Екологічна безпека як складова державної політики України: понятійно-термінологічний аспект. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 21. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-21-2018/ekologichna-bezpeka-yak-skladova-derzhavnoi-polityky-ukrayiny> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>2</sup> Федунь О., Зінко І. Європейський вектор трансформації екологічної політики України. *Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини*. 2014. Вип. 35. С. 13.

<sup>3</sup> Калашник О. М. Екологічна безпека як складова державної політики України: понятійно-термінологічний аспект ; Андрієнко М. В., Шако В. С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.

вах втілюється у формі національних програм<sup>1</sup>. Дещо збігається з таким підходом наступне запропоноване визначення екологічної політики, яка, з одного боку, є системою природоохоронних принципів і норм, а з іншого – безпосередньою діяльністю держави у сфері охорони природи<sup>2</sup>.

По-третє, це визначений державою напрям дій, що базується на сукупності нормативно-правових актів, використанні заходів, засобів та інструментів державного управління з метою забезпечення збалансування інтересів стейкхолдерів шляхом визначення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища й забезпечення екологічної безпеки на основі моніторингу стану та ситуації щодо показників екологічного середовища та його впливу на здоров'я населення, збільшення тривалості життя, відтворення рослинного і тваринного світу, збереження екологічної, генетичної та матеріальної основи життя, а також історичної спадщини і культури<sup>3</sup>, або ж система законодавчо визначених цілей і заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоєфективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни<sup>4</sup>. Зазначене визначення здебільш притаманне саме поняттю державної екологічної політики.

По-четверте, дефініція може також надаватись і через систему комплексу засобів і заходів. Тож екологічна політика – це: а) комплекс заходів і засобів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективність природокористування, охоро-

---

<sup>1</sup> Pietraś M. *Bezpieczeństwo ecologiczne w Europie*. Lublin : Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2000. S. 138–142.

<sup>2</sup> Жарова Л. В. Стратегічні засади та нормативно-правове забезпечення формування національної екологічної політики. *Механізм регулювання економіки*. 2008. № 4, т. 2. С. 130. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/9070> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>3</sup> Сергієнко Л. В., Дзюбенко О. М., Ожго С. В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 198. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2019-3\(89\)-191-200](https://doi.org/10.26642/ema-2019-3(89)-191-200).

<sup>4</sup> Боковикова Ю. В., Коваль Н. В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4 (63). С. 39.

ни природи та нормальної життєдіяльності громадян. Нормативний вимір екологічної політики – це система правил і норм, що утворюють певну методологічну основу, закріплену в нормах Конституції України<sup>1</sup>; б) комплекс заходів економічного, політичного, соціального та юридичного характеру, що здійснюються з метою управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального користування природними ресурсами.

По-п'яте, під екологічною політикою розуміють систему концепцій, принципів, підходів, заходів, що визначають вплив суспільства на навколишнє природне середовище, тактику і стратегію екологічно збалансованого розвитку<sup>2</sup>.

Безумовно, сьогодні склалося забагато наукових підходів щодо визначення екологічної політики, і відбувається жвава наукова дискусія. Екологічну політику також пропонують визначати через взаємодію різних економічних, політичних і соціальних структур, що спрямована на реалізацію стратегії у сфері охорони навколишнього середовища і включає такі напрями: охорона довкілля, раціональне природокористування, екологічна безпека та адекватне інституціональне середовище<sup>3</sup>.

Доречною, на нашу думку, є позиція М. В. Краснової, яка характеризувала екологічну політику як дуже складну форму людської діяльності, що вимагає високої майстерності від її учасників<sup>4</sup>. З огляду на різноманіття сучасних наукових визначень загального поняття «політика» екологічну політику визначають як сукупність громадсько-політичних, соціально-економічних, культурно-освітніх, організаційно-правових заходів суб'єктів – індивідів, груп, партій, держави тощо, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів і забезпечення екологічної

---

<sup>1</sup> Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпропетровськ : Нац. гірн. ун-т, 2012. С. 9.

<sup>2</sup> Білявський Г. О., Бутченко Л. І., Навроцький В. М. Основи екології: теорія та практикум. Київ : Лібра, 2002. С. 19.

<sup>3</sup> Галушкіна Т. П., Яцков А. В. Регіональні пріоритети екологічної політики (на прикладі Одеської області). *Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету*. 2010. Вип. 7/27. С. 127.

<sup>4</sup> Краснова М. В. Правові основи сучасної екологічної політики України: науково-методологічні питання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2016. Вип. 1 (102). С. 10.

безпеки<sup>1</sup>. З огляду на це М. В. Краснова запропонувала розглядати екологічну політику: як систему дій та інституцій, що забезпечує управління суспільними екологічними справами на різних рівнях з метою досягнення відповідної мети, здійснення контролю за діяльністю органів влади, заміни суб'єктів, які здійснюють владу в екологічних інтересах суспільства неефективно; багатofункціональний соціальний феномен, що здатен забезпечувати залучення всіх членів суспільства до процесів вирішення сучасних екологічних проблем, пов'язаних, зокрема, з надмірним забрудненням довкілля внаслідок впливів різних видів господарювання<sup>2</sup>.

Наголосимо, що складником екологічної політики виступає державна політика (офіційно визнана державною, основні стратегічні цілі якої задекларовано в офіційних документах України). На жаль, науковці найчастіше ототожнюють екологічну політику з державною. Наприклад: а) екологічна політика розглядається як діяльність держави щодо виконання її екологічної функції – забезпечення екологічної безпеки, збереження здоров'я нинішнього і прийдешнього поколінь українців та підтримки екологічного балансу на території держави<sup>3</sup>; б) екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави та задоволення екологічних потреб населення<sup>4</sup>, а також як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення<sup>5</sup> та ін. Тобто в наведених вище визначеннях екологічна політика розглядається лише через діяльність держави або органів державної влади та управління. Доречно додати, що це споріднені правові явища, але не тотожні, які доцільно розмежовувати, виходячи

---

<sup>1</sup> Файзієв Ш. Т. Экологическая политика государства: проблемы правового обеспечения. Ташкент : Ташкент. гос. юрид. ин-т, 2004. С. 9.

<sup>2</sup> Краснова М. В. Правові основи сучасної екологічної політики України: науково-методологічні питання. С. 9.

<sup>3</sup> Волинець В. Екологічна функція в системі функцій сучасної держави: проблеми правового забезпечення в Україні. *Юридична Україна*. 2012. № 11. С. 5.

<sup>4</sup> Улютіна О. А. Аналіз міжнародного досвіду діяльності суб'єктів уповноважених здійснювати охорону довкілля. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2014. Вип. 197, ч. 3. С. 142.

<sup>5</sup> Ветвицький Д. О. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. Вип. 1. С. 110.



з суб'єктного складу відповідних відносин, особливо враховуючи правову форму останніх, розглядаючи їх як загальне та особисте. Поряд із цим екологічна політика (внутрішня та зовнішня), національна екологічна політика, екологічна політика держави та державна екологічна політика, еколого-правова політика – нерівнозначні категорії, їх недоцільно використовувати як синоніми в одному синонімічному рядку, особливо в юриспруденції, зокрема у процесі нормотворення.

Узагальнюючи, додамо, що екологічна політика – це поліфункціональне соціальне явище, пов'язане з діяльністю та компетенцією різноманітних інституцій (багатосуб'єктний склад) та їх організаційно-функціональною екологічною складовою з метою досягнення відповідної візії з обов'язковим моніторингом і контролем за її показниками, а також із діяльністю відповідних суб'єктів. При цьому бажано зробити акцент на відповідальності суб'єктів за неналежне виконання покладених зобов'язань щодо реалізації стратегічних напрямів державної екологічної політики. Це стосується не лише політичної, а й юридичної відповідальності.

Поряд із зазначеними виокремлюють такі підходи до розуміння власне державної екологічної політики: 1) система заходів, пов'язаних із запобіганням негативному впливу суспільства на природу<sup>1</sup> (широке тлумачення); 2) система законодавчо визначених цілей і заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природоресурсного потенціалу країни<sup>2</sup>; 3) комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри – нормативний і регуляційний<sup>3</sup>; 4) система законодавчо

---

<sup>1</sup> Мягченко О. П. Основи екології. Київ : Центр учб. літ., 2010. С. 257. URL: <https://epdf.tips/-92965bbbfbce4f84211a336069a1ed76067522.html> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>2</sup> Боковикова Ю. В., Коваль Н. В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. С. 39.

<sup>3</sup> Буканов Г. М. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 2 (22). С. 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr\\_2019\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2019_2_7) (дата звернення: 20.03.2023).



визначених цілей і заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природоресурсного потенціалу країни<sup>1</sup>; 5) складова політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері екології, які формуються політичною системою держави відповідно до її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою певних механізмів<sup>2</sup>; 6) сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу, спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку і цивілізованості, координувальну першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства (організації), для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів<sup>3</sup>; 7) розроблення пріоритетів на перспективу з урахуванням здоров'я населення і збільшення тривалості життя, відтворення рослинного і тваринного світу, збереження екологічного, генетичного та матеріального базису, природної, історичної спадщини й культури<sup>4</sup>; 8) комплекс законодавчо визначених цілей і завдань, засобів та інструментів, заходів і дій органів державної влади на всіх рівнях у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що спрямовані на збереження і відтворення, а також охорону навколишнього природного середовища, максимально ефективного використання природоресурсного потенціалу країни, забезпечення раціонального, екологічно безпечного господарювання та високоефективного збалансованого природокористування шляхом запровадження інноваційних

---

<sup>1</sup> Колесов О. М. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 355.

<sup>2</sup> Андрієнко М. В., Шако В. С. Сутність державної екологічної політики на загальнодержавному та регіональних рівнях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. №9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1051> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>3</sup> Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія. Київ : К. І. С., 2011. С. 124.

<sup>4</sup> Сахасв В. Г., Шевчук В. Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища : підручник. Київ : Вища шк., 1995. 272 с.

та екологічних технологій, створення сприятливих умов для забезпечення екологічної безпеки держави та безпечного життя її громадян<sup>1</sup>; 9) конкретна змістовна та організаційна робота певних органів державної влади на підставі законодавчих актів про екологічну безпеку з метою реалізації права кожного громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди на засадах раціонального природокористування, дієвого захисту навколишнього природного середовища та науково обґрунтованого комплексу заходів, спрямованих на моніторинг і оцінку екологічного стану, усунення можливих причин і наслідків природних, техногенних або гуманітарних катастроф<sup>2</sup>; 10) система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою з метою управління екологічною ситуацією та забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України, метою якої є забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи<sup>3</sup>; 11) діяльність державних органів, спрямована на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди<sup>4</sup>.

До речі, проаналізуймо деякі з них. Так, М. В. Краснова вважає, що державна екологічна політика повинна сформувати такі основні засоби її забезпечення: а) відповідну екологічну ідеологію та психологію, екологічну освіту, виховання та культуру; б) екологічну, у тому числі еколого-правову, науку; в) ефективну систему екологічного управління; г) правову екологічну політику, основу якої має складати формування ефективного екологічного права та законодавства<sup>5</sup>. З огляду на це авторка, з урахуванням тлумачення її правових засад, пропонує екологічну політику розглядати як законодавчо визначений

---

<sup>1</sup> Сергієнко Л. В., Дзюбенко О. М., Ожго С. В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. С. 192.

<sup>2</sup> Карташов Є. Г. Сутність та індикатори реалізації державної політики екологічної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. №9. С. 73.

<sup>3</sup> Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. №1 (53). С. 42.

<sup>4</sup> Швець В. А. Теоретичні засади реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. №1 (24). С. 7. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-1.1>.

<sup>5</sup> Краснова М. В. Правові основи сучасної екологічної політики України: науково-методологічні питання. С. 10.

комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, збереження і відновлення природних ресурсів, запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій, розвитку природоохоронної освіти і виховання, правової охорони екологічних систем із метою забезпечення оптимальних умов природокористування<sup>1</sup>. На жаль, це також призводить до ототожнення екологічної та еколого-правової політики. Хоча у висновках доведено, що основу екологічної політики складає державна екологічна політика, яка має фактично щоденно здійснюватися усією системою державних органів та інституцій через реалізацію відповідних функцій<sup>2</sup>. Еколого-правову політику держави спрямовано на створення нормативно-правової основи, яка дозволяє регулювати екологічні процеси, що відбуваються в суспільстві в інтересах особистості, громади і держави, збалансувати екологічні та економічні, приватні та публічні інтереси, забезпечуючи сталий розвиток країни.

Ми погоджуємося з позицією професорки Г. І. Балюк, яка наголошує, що державна екологічна політика – це особливий різновид державної політики, її самостійний напрям. Акцентуючи увагу на такій основній рисі державної екологічної політики, як її державновольовий характер, необхідно підкреслити й низку її специфічних ознак. Вона побудована на праві та пов'язана з правом (і не лише з екологічним), водночас екологічне право є об'єктом державної екологічної політики і одночасно одним із найважливіших засобів її реалізації. Вона має різні рівні (загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний), здійснюється правовими методами, спирається на примус, є публічною, офіційною<sup>3</sup>.

Відзначимо, що основними методами реалізації державної екологічної політики науковці визначають: економічні (податки, санкції, пільги); адміністративно-правові (закони, укази Президента України, постанови уряду, накази міністерств тощо); інформаційно-просвітницькі (преса, радіо, телебачення)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Краснова М. В. Правові основи сучасної екологічної політики України: науково-методологічні питання. С. 12.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Балюк Г. І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. *Екологічне право України*. 2017. №3–4. С. 10.

<sup>4</sup> Малиш Н. А., Москаленко С. О. Законодавче забезпечення державної екологічної політики України. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2019. № 3. С. 42. DOI: [https://doi.org/10.36030/2310-2837-3\(94\)-2019-39-46](https://doi.org/10.36030/2310-2837-3(94)-2019-39-46).

Поряд із цим варто звернути увагу, що еколого-правову політику доцільно розглядати як складову, самостійний вид національної правової, державної та галузевої екологічної політики. Наголосимо, що державна екологічна політика не завжди є правовою, оскільки останній притаманні власні юридичні механізми реалізації, виникнення відповідних соціально зумовлених правовідносин. Утім державна екологічна політика може мати відповідну правову форму. Значимо, що державна і публічна екологічна політика відрізняються й за суб'єктом складом<sup>1</sup>. Правовий механізм формування та реалізації державної екологічної політики виступає основою державного екологічного управління, водночас державна екологічна політика виступає елементом системи державного екологічного управління. До речі, сутність і зміст державної екологічної політики законодавчо закріплено в її візії, цілях, завданнях, засобах та заходах, спрямованих на максимально ефективне природокористування, збереження довкілля, забезпечення екологічної безпеки територій та населення.

Узагальнюючи, пропонуємо наступні висновки. Екологічна політика є об'єктом дослідження різних наук (соціальних, юридичних та ін.), оскільки охоплює складний комплекс взаємопов'язаних відносин між людиною та довкіллям. Екологічна політика – категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Відносини, що виникають у сфері формування й забезпечення державної екологічної політики, регулюються правом.

З еколого-економічної точки зору екологічна політика розглядається як концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і довкілля. Зазначене визначення пов'язано з організаційною та регулятивно-контрольною діяльністю суспільства і держави, спрямованою на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки. З правової точки зору екологічна політика визначається як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоров-

---

<sup>1</sup> Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Еколого-правова політика: сучасні підходи до формування. *Теорія і практика правознавства*. 2021. Вип. 1 (19). С. 39–63. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2021.19.235508>.

лення, безпековість довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення безпечної життєдіяльності людей.

На думку вчених-правознавців, екологічна політика держави має уособлювати досягнення науково-технічного потенціалу, а тому має стати осмисленим і цілеспрямованим напрямом діяльності України щодо вирішення реальних екологічних проблем, орієнтованих на забезпечення екологічної безпеки, захист навколишнього природного середовища та дотримання режиму використання природних ресурсів на основі запровадження різноманітних форм права власності і права природокористування. Здійснення екологічної політики України має спиратися на основні засади та важелі соціально-економічного розвитку, тобто базуватися на реальній економіці й безумовній соціальній орієнтації. Тому як основні пріоритети держава має виділяти найважливіші соціальні цінності – гарантування екологічної безпеки і захист екологічних прав людини.

Отже, державна екологічна політика України – це діяльність держави, спрямована на досягнення пріоритетних (стратегічних) цілей, а саме: збереження природних об'єктів та комплексів, екосистем, підтримання їх цілісності та життєзабезпечувальних функцій, сталого розвитку суспільства, підвищення якості навколишнього природного середовища та життя, покращання здоров'я населення й демографічної ситуації, запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій, розвитку екологічної освіти і виховання, забезпечення екологічної безпеки держави та захисту екологічних прав та інтересів громадян. Екологічна політика розглядається як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України, що сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку економіки та упровадження екологічно збалансованої системи природокористування<sup>1</sup>.

Реалізація засад державної екологічної політики здійснюється за такими принципами: відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної полі-

---

<sup>1</sup> Гетьман А. П. Екологічна політика України. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Харків : Право, 2016– . Т. 14 : Екологічне право / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2018. С. 275–276.

тики; дотримання екологічних прав громадян; заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; запобігання екологічній шкоді; міжнародної співпраці та євроінтеграції та ін.

Об'єктом екологічної політики є довкілля, тобто сукупність природних і соціальних процесів, природні ресурси та комплекси, здоров'я та життя людей. Водночас її предметом виступають суспільні відносини щодо збереження довкілля в умовах глобалізації, суспільних трансформацій та збалансованого (сталого) розвитку. Функціональний вплив держави має поширюватись на всі підсистеми і компоненти управління природним середовищем. Це зумовлено тим, що політична сфера держави, яка забезпечує регулювання екологічних відносин, передбачає збалансоване функціонування системи інститутів та відносин, у рамках яких відбувається політичне життя і здійснюється державна влада, включаючи безпосередньо саму державу, політичні партії, громадські рухи, організації та ін.

Основним суб'єктом реалізації державної екологічної політики виступає держава, яка ініціює формування та реалізацію державної політики в особі органів державної влади разом із громадянським суспільством, що неодмінно, у демократичних умовах, має долучатися до процесу прийняття та здійснення державно-управлінських рішень. Ми погоджуємося з точкою зору І. Коваленка, що «державну екологічну політику слід розглядати як продукт діяльності не тільки держави, а й структур громадянського суспільства, що формується <...> 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»<sup>1</sup>. Як доречно зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженій Указом Президента України від 27.09.2021 № 487/2021, становлення демократичної, правової та соціальної держави тісно пов'язано з розвитком

---

<sup>1</sup> Коваленко І. Поняття та правові засади державної екологічної політики і екологічної безпеки на сучасному етапі розвитку України. *Історико-правовий часопис*. 2020. № 1 (15). С. 43. DOI: <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2020-1/9>.

громадянського суспільства як сфери суспільної діяльності громадян, що об'єднуються для прийняття спільних рішень, а також захисту прав та інтересів, досягнення спільного блага, у тому числі у взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними інститутами та бізнесом<sup>1</sup>. Цей підхід було підкріплено із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум», згідно з яким референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та зазначеним Законом<sup>2</sup>.

Сьогодні основним суб'єктом формування та реалізації державної екологічної політики в Україні є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України<sup>3</sup> (далі – Міндовкілля), який забезпечує: формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; формування та реалізацію в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. А також формування державної політики у сфері: розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; геологічного вивчення та раціонального використання надр; управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення (далі – поводження з радіоактивними відходами); щодо здійснення державного нагляду (контролю) в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

---

<sup>1</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 №487/2021. *Урядовий кур'єр*. 29.09.2021. №188.

<sup>2</sup> Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 №1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>3</sup> Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 25.06.2020 №614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п> (дата звернення: 20.03.2023).



Стратегічні завдання та пріоритети держави, що зумовлюють основоположні засади національної екологічної політики, а також включають визначений світовою спільнотою порядок дій щодо вирішення проблем та поліпшення ситуації в екологічній сфері, закріплено у відповідних законодавчих документах – стратегіях екологічної політики на визначений період. Зокрема, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 р. (далі – Стратегія-2030) визначено такі цілі: 1) формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва; 2) забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України; 3) забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України; 4) зниження екологічних ризиків із метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення; 5) удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління<sup>1</sup>. Для порівняння, звернімо увагу на цілі, закріплені в постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», а саме: проведення інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, упровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм із метою створення умов для сталого збалансованого розвитку держави; формування державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України<sup>2</sup>. Водночас у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» йшлося про таке: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого еколо-

---

<sup>1</sup> Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

<sup>2</sup> Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верхов. Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38. Ст. 248.

гічного управління; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики<sup>1</sup>. Більш детально аналіз візій національних стратегій державної екологічної політики буде проведено в наступному параграфі.

Як уже зазначалося, Закон України від 28.02.2019 «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» з-поміж закріплених завдань, які спрямовано на поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, виділяє запобігання порушенням санітарно-гігієнічних вимог до якості повітря, встановлює норми щодо забезпечення екологічно збалансованого природокористування, яке є підґрунтям для соціально-економічного розвитку України. Серед інструментів реалізації національної екологічної політики цим Законом виокремлено оцінку впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища, оцінку впливу на стан довкілля, системи екологічного управління, законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища та ін.<sup>2</sup>

Основоположним питанням в еколого-правовій доктрині є розкриття сутності та змісту державної екологічної політики з метою побудови дієвого правового механізму її формування та реалізації, а також ідентифікації взаємозв'язків між елементами цього механізму. Поняття «державна екологічна політика» застосовується в багатьох сферах стратегічного розвитку держави, де виникає потреба у збалансуванні інтересів членів суспільства, їх окремих груп. Тому розуміння сутності державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати, а також забезпечити її за допомогою правових засобів. При цьому актуальним залишається питання реформування державної екологічної політики, приведення її у відповідність до вимог права ЄС.

---

<sup>1</sup> Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI : втратив чинність згідно із Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>2</sup> Гетьман А. П. Доктрина екологічного права та законодавства України : монографія. Харків : Оберіг, 2019. С. 251.

Основним вектором євроінтеграційних процесів залишається управління довкіллям, інтеграція екологічної політики до інших галузевих політик. У цьому контексті важливим для реалізації державної політики в площині регулювання екологічних суспільних відносин є інститут управління природокористуванням та охороною довкілля (екологічне управління). З позицій здійснення державно-управлінського впливу в конкретній сфері державна екологічна політика визначає позицію державних владних структур щодо вибору варіантів вирішення суспільних проблем, а також методів та інструментів реалізації відповідних політичних рішень, збалансування екологічних інтересів держави та суспільства.

Незважаючи на величезну кількість наукових досліджень цього інституту фахівцями як екологічного, так і адміністративного права, а також ґрунтовних напрацювань у цій сфері<sup>1</sup>, алгоритм упровадження

<sup>1</sup> Андрійцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. Дніпропетровськ : Нац. гірн. ун-т, 2011. 373 с. ; Виленская Э. В., Дидоренко Э. А., Розовский Б. Г. Правовая охрана человека в окружающей среде. Луганск : РИО ЛИВД, 1999. 285 с. ; Гетьман С. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 61–69. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.134.78655> ; Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти). 200 с. ; Зуев В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2003. 20 с. ; Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : монографія. 2-ге вид. Київ : Укр. інф.-прав. центр, 2001. 390 с. ; Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / А. П. Гетьман, А. К. Соколова, Г. В. Анісімова та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2014. 784 с. ; Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України. *Право України*. 1996. №8. С. 3–6 ; Краснова М. В. Євроінтеграційно-правові засади формування сучасного екологічного управління в Україні: науково-методологічні аспекти. *Правова наука України: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку* : монографія / Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2021. Підрозд. 6.6. С. 538–550 ; Ємець Л. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 42 с. URL: [http://info.dgu.edu.ua/bitstream/123456789/558/1/aref\\_Yemets%20L\\_2019.pdf](http://info.dgu.edu.ua/bitstream/123456789/558/1/aref_Yemets%20L_2019.pdf) (дата звернення: 20.03.2023) ; Голодовська О. Я. Басейновий принцип управління екологічною безпекою Західного Бугу (на прикладі Львівської області) : автореф. дис. ... канд. техн. наук (д-ра філософії) : 21.06.01. Львів, 2019. 198 с. URL: <https://pnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1784/disholodovskaoua.pdf> (дата звернення: 20.03.2023) ; Омаров А. Е. огли. Механізми формування та реалізації державної політики екологічної безпеки України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.05. Харків, 2019. 421 с. ; Светігнєв А. С. Проблеми пра-

повноцінної, дієвої системи екологічного управління наразі практично не реалізовано.

У сучасній науковій юридичній літературі пропонуються різні визначення управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами: діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, охороною довкілля та забезпеченням екологічної безпеки; діяльність, що має чітко визначену управлінську спрямованість тощо. Таким чином, управління у сфері природокористування та охорони довкілля – це механізм організації та діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних інтересів, що виникають у зв'язку з використанням природних ресурсів, їх відтворенням і захистом, охороною навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Метою управління є здійснення заходів щодо скорочення з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення умов для екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи моніторингу за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі території та об'єктів природно-заповідного фонду як еталонів якості довкілля, захисту і охорони історичних та культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою земле- та лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного призначення<sup>1</sup>.

---

вового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 434 с. URL: [http://idpnan.org.ua/files/2019/kopiya-evstigneev-a.-s.-problemi-pravovogo-zabezpechennya-ekologichnoyi-bezpeki-u-sferi-spetsialnogo-prirodokoristuvannya-v-ukrayini\\_d.pdf](http://idpnan.org.ua/files/2019/kopiya-evstigneev-a.-s.-problemi-pravovogo-zabezpechennya-ekologichnoyi-bezpeki-u-sferi-spetsialnogo-prirodokoristuvannya-v-ukrayini_d.pdf) (дата звернення: 20.03.2023) ; Сирант М. М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2021. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2021/dissertation/10143/disertaciyna-robota-na-zdobuttya-naukovogo-stupenya-doktora-nauk-sirant-miroslavi-mikolaivni.pdf> (дата звернення: 20.03.2023) та ін.

<sup>1</sup> Гетьман А. П. Доктрина екологічного права та законодавства України. С. 247–248.

У науковій літературі розроблено основні завдання управління у сфері природокористування та охорони довкілля з урахуванням розбудови сталого розвитку України, до яких пропонується віднести: збалансоване використання природоресурсного потенціалу держави, забезпечення екологічної сталості природних систем; структурну перебудову економіки і соціальної сфери на сталий розвиток; вироблення і реалізація регіональної і комунальної політики сталого розвитку; формування скоординованих дій в усіх сферах суспільного життя; переорієнтацію соціальних, екологічних та економічних інститутів держави, державного регулювання щодо посилення зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань сталого розвитку; ведення моніторингу сталого розвитку та управління<sup>1</sup>.

Їх реалізація передбачає використання всіх функцій управління, що перебувають у чіткій взаємодії між собою, як-то: просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природоресурсних кадастрів; екологічне прогнозування; моніторинг довкілля; контроль за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища; оцінка впливу на довкілля; екологічне нормування та інші функції, які передбачені екологічним законодавством та впливають на зміст суспільних відносин, що виникають у процесі управління природокористуванням та охороною довкілля<sup>2</sup>.

Таким чином, сучасну державну екологічну політику щодо правового інституту природокористування та охорони довкілля має бути скеровано на оптимізацію системи управління, формування чіткої, прозорої, зрозумілої та доступної системи правових норм, за якої вибудується вертикаль органів державної виконавчої влади у сфері екології, а повноваження та процедури їх реалізації відповідатимуть міжнародним та національним конституційним стандартам регулювання екологічних суспільних відносин з безумовним дотриманням встановлених правових норм усіма задіяними суб'єктами, у тому числі державою.

Якщо розглядати державне управління у сфері реалізації екологічної політики з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та об'єкти

---

<sup>1</sup> Шапар А. Г. Про концепцію переходу України до сталого розвитку. *Екологія і природокористування*. 2006. Вип. 8. С. 45–58.

<sup>2</sup> Гетьман А. П. Доктрина екологічного права та законодавства України. С. 248–249.

управління (підвідомчі сфери управління) взаємодіють через управлінську діяльність. Для всіх систем управління характерна наявність таких невід'ємних складових частин і елементів, як суб'єкт управління, об'єкт управління, управлінський вплив і зворотний зв'язок, що утворюють єдиний і водночас загальний контур управління. Своєю чергою, роль і місце державного екологічного управління на різних рівнях владних структур зумовлені характером завдань, які вирішуються на кожному рівні. У процесі функціонування відбувається їх взаємодія по горизонталі і вертикалі, а регулятором цієї взаємодії є нормативно-правова база держави<sup>1</sup>. До речі, у який саме спосіб держава буде здійснювати свою екологічну політику, залежить від її внутрішньої організації, характеру економіки й багатьох інших факторів. Зокрема, науковці виокремлюють три різновиди екологічної політики: управлінську, плюралістичну і колективну<sup>2</sup>. В Україні мають прояв зазначені три види, але ж домінанта залишається за управлінською (екологічну політику сконцентровано на технічних аспектах прийняття відповідних рішень).

На сучасному етапі розвитку в Україні відбуваються процеси реформування системи державного управління, основною метою яких є підвищення спроможності центральних органів виконавчої влади, тобто трансформація міністерств в аналітично-владні центри, функціонування яких полягатиме в постійному аналізі проблем та пошуку можливих варіантів їх вирішення, формуванні та реалізації відповідних політик, а також оцінці ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик. При цьому доречно використовувати позитивний досвід країн – членів ЄС.

Особливостями державного управління в цих країнах є такі: 1) адаптація національних екологічних законодавств до спільних нормативно-правових актів і їх імплементація; 2) високий рівень децентралізації державного управління, де центральні органи виконують переважно управлінські й координаційні функції, а регіональні – власне виконавчі функції щодо реалізації екологічної політики; 3) провідна роль превентивних (запобіжних) дій, що передбачає спрямування діяльності на профілактику забруднення або унеможливлення іншого

---

<sup>1</sup> Сергієнко Л. В., Дзюбенко О. М., Ожго С. В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. С. 192–195.

<sup>2</sup> Хилько М. І. Екологічна політика. Київ : Абрис, 1999. 364 с.

збитку навколишньому природному середовищу, що відповідає принципу «забруднювач платить» (істотно підсилений у 2004 р. Директивою 2004/35/ЄС про цивільну відповідальність за забруднення довкілля); 4) високий рівень участі інституцій громадянського суспільства у формуванні й реалізації екологічної політики<sup>1</sup>.

У зв'язку з наведеним маємо констатувати, що пострадянській системі державного екологічного контролю, яка не змінювалась десятиками років, були притаманні дублювання функцій, що здійснювались вісьмома центральними органами виконавчої влади. Як результат – наявність низки корупційних схем, недопущення інспекторів на підприємства і низький рівень відповідальності за екологічні правопорушення, а ще правові колізії в законодавстві та завідомо програшні справи в судах<sup>2</sup>. Зараз готується на друге читання законопроект № 3091 «Про державний екологічний контроль»<sup>3</sup>, де зазначено, що державний екологічний контроль здійснюється з метою досягнення високого рівня захисту довкілля шляхом запобігання, виявлення, фіксації порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища та притягнення винних осіб до відповідальності. Зазначений законопроект майже узгоджено з основними вимогами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та передбачає певні особливості, зумовлені колом підконтрольних суб'єктів та предметом контролю.

До заходів державного екологічного контролю віднесено заходи державного екологічного контролю щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, а також заходи з виявлення та притягнення фізичних осіб до відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

---

<sup>1</sup> Буканов Г. М. Порівняльний аналіз світового досвіду державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70), № 1. С. 12–18. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/03>.

<sup>2</sup> Король А. Систему державного екологічного контролю в Україні повністю змінять. *БУХГАЛТЕР.UA* : вебсайт. 02.06.2021. URL: [https://buh.ligakon.net/news/203790\\_sistemu-derzhavnogo-ekologichnogo-kontrolyu-v-ukran-povnstyu-zmnyat](https://buh.ligakon.net/news/203790_sistemu-derzhavnogo-ekologichnogo-kontrolyu-v-ukran-povnstyu-zmnyat) (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>3</sup> Проект Закону про державний екологічний контроль від 19.02.2020 № 3091. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3091&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3091&skl=10) (дата звернення: 20.03.2023).



Зокрема, щодо суб'єктів господарювання передбачено такі види контролю: у формі планових та позапланових перевірок; з виїздом або без виїзду посадових осіб органів державного екологічного контролю на місце; з обов'язковою аудіо-, відео- та фотофіксацією перевірки, яка проводиться з виїздом на місце; окремо від інших заходів державного нагляду (контролю), які проводяться органами державного нагляду (контролю), без включення до комплексних заходів державного нагляду (контролю); без попередження (повідомлення) суб'єкта господарювання, крім планових заходів та випадків, коли таке попередження є необхідною умовою забезпечення ефективності заходу державного екологічного контролю.

Щодо фізичних осіб здійснюватимуться заходи у формі патрулювань, рейдових перевірок та реагування на виклики. Посадові особи органів державного екологічного контролю зможуть: безперешкодно відвідувати та обстежувати будь-які території, приміщення, споруди, устаткування та обладнання; відбирати проби та проводити інструментально-лабораторні вимірювання; зупиняти та оглядати у встановленому законом порядку будь-які транспортні засоби (у тому числі судна, кораблі та інші плаваючі об'єкти, що перебувають у внутрішніх морських водах, територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України, незалежно від їх власника та видів діяльності); у низці випадків вимагати в особи надання нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи; складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Наголосимо, що Кабінетом Міністрів України схвалена постанова щодо проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (*acquis* ЄС) (2023), яким запущено масштабний процес оцінки стану наближення України до всього законодавства ЄС, а це більше 27 тис. актів права, розділених на 35 тематичних розділів майбутньої угоди про членство. Маємо констатувати, що в екологічній сфері Верховною Радою України вже прийняті закони України «Про оцінку впливу на довкілля» (відповідно до вимог Директиви Європейського парламенту та Ради 2011/92/ЄС від 13.12.2011), «Про стратегічну екологічну оцінку» (відповідно до вимог Директиви Європарламенту та Ради 2001/42/ЄС від 27.07.2001), «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» та ін. Наприклад, лише з 13 по 16 липня 2021 р. Верховною Радою України були

прийняті такі закони: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу)» (відповідно до вимог Директиви Ради 98/58/ЄС від 20.07.1998 стосовно захисту тварин, що утримуються для сільськогосподарських потреб (щодо гуманного ставлення до цілої низки груп сільськогосподарських тварин), Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/63/ЄС від 22.09.2010 (щодо захисту тварин, які використовуються для наукових цілей), Директиви Ради 91/628/ЄЕС від 19.11.1991, узгодженої з Директивою Ради 95/29/ЄС від 29.06.1995 (поводження з тваринами під час перевезення (транспортування)); «Про внесення змін до статті 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» щодо регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами» (відповідно до вимог міжнародних зобов'язань щодо Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар, а саме поступового скорочення та в подальшому припинення споживання цих речовин та Кігалійської поправки до Монреальського протоколу, згідно з якою встановлено вимоги щодо регулювання фторованих парникових газів за механізмом скорочення споживання озоноруйнівних речовин); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» (відповідно до вимог Директиви Ради 96/82/ЄС від 09.01.1996, Директиви Європейського парламенту та Ради 2012/18/ЄС від 04.07.2012 (Директива Севезо III), змін до Директиви Ради 96/82/ЄС від 01.06.2015). Крім того, прийнято закони екологічного спрямування: «Про внесення змін до розділу XI «Перехідні положення» Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів (від 20.06.2022 № 2321-IX), «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» (від 09.07.2022 № 2393-IX), а також постанову Верховної Ради України «Про імплементацію Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок» тощо.

Важливо якомога швидше прийняти низку євроінтеграційних проєктів законів України, а саме: «Про державний екологічний контроль», «Про території Смарагдової мережі», «Про ландшафти», «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією» та ін. Безумовно, прийняття окреслених нормативно-правових актів сприятиме збереженню довкілля та формуванню позитивного іміджу України на міжнародній арені, що особливо важливо в контексті міжнародних зобов'язань України, у тому числі вимог ЄС, виконання Україною міжнародних зобов'язань, узятих у рамках приєднання до European Green Deal (Європейської зеленої угоди / Європейського зеленого курсу).

Поряд із цим під час формування державної екологічної політики у сфері природокористування доцільно оптимізувати використання заходів природоохоронного спрямування, економічне регулювання і стимулювання природоохоронної діяльності, спонукальні заходи і, врешті-решт, примусові заходи. Основними методами реалізації екологічної політики, спрямованими на регулювання природокористування, є економічні (кредити, позики, інвестиції, податки, санкції, податкові пільги на прибутки від природоохоронної діяльності, пільгові тарифи на очищення і перероблення промислових та побутових відходів). Крім того, задля досягнення мети з формування суспільних екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва неодмінно використовуватимуться просвітницькі та освітньо-інформаційні заходи.

В умовах сьогодення формування державної екологічної політики розглядається як суверенне право держави, самостійний вид державної політики, інтегрований чинник соціально-економічного розвитку України, завдяки дії якого відбувається перехід до сталого розвитку економіки й запровадження екологічно збалансованої системи права природокористування. Державна екологічна політика з використання природних ресурсів та комплексів зумовлена пріоритетністю національних інтересів щодо запобігання загрозам національній безпеці, мінімізації екологічних ризиків (імовірності виникнення будь-якої небезпечної події протягом певного періоду або за певних обставин).

Національна екологічна політика, розбудована на європейських стандартах, має бути чітко інтегрованою до процесу повоєнного відновлення, урахована під час формування сучасних секторальних політик. З огляду на це стає зрозумілим, що існує нагальна потреба

в наближенні українського законодавства до права ЄС, удосконаленні, модернізації державної екологічної політики, її європеїзації з позицій наднаціонального впливу політики ЄС на національні владні структури, а також урахування впливу екологічних програм ЄС у галузі управління й охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки населення та територій, природокористування, адаптації до зміни клімату, переходу до принципів зеленої економіки, підвищення рівня екологічної свідомості, екологічної громадянської компетентності тощо в контексті реалій та викликів сьогодення. Тобто за сучасних умов еколого-правова політика як складник системи національної політики має стати провідним вектором щодо європеїзації національного законодавства та юридичним підґрунтям, концептом для його подальшої систематизації. Це новий крок на шляху до єдиного європейського правового простору.

## **§ 2. Регулювання екологічної політики держави у сфері природокористування: конституційні й законодавчі засади**

---

---

Підґрунтям нормативно-правової бази формування та реалізації державної екологічної політики у сфері використання природних ресурсів та комплексів є Конституція України<sup>1</sup>. Державна політика у сфері природокористування та охорони довкілля з позицій державного управління є достатньо багатовекторною, що зумовлене складною й розгалуженою системою нормативно-правових актів, які, з одного боку, забезпечуватимуть регулювання / управління в цій сфері за ключовими напрямками, а з іншого – зумовлюватимуть правовий механізм формування та реалізації державної екологічної політики, у тому числі і в контексті пріоритетних екологічних векторів галузевих / секторальних політик.

З усього масиву статей Основного Закону України лише 16 статей (3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85 (п. 6), 92, 106 (п. 21) 116 (п. 3), 119 (п. 3), 132, 138, 149, 143) мають відношення до охорони природи, забезпечен-

---

<sup>1</sup> Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 20.03.2023).